

A large, semi-transparent portrait of Robert Silva, the candidate, is visible in the background. He is shown from the chest up, wearing a dark suit and tie, with his right hand raised in a gesture. The background is a warm, reddish-orange color.

**ROBERT  
SILVA**

P R E S I D E N T E

# EL URUGUAY QUE NOS DEBEMOS

**PROGRAMA DE GOBIERNO  
2025-2030**

A photograph of Robert Silva speaking at a podium. He is wearing a light blue button-down shirt and glasses. He is holding a microphone in his right hand and pointing with his left hand. The background is a blurred crowd of people.

**CRECÉ**

LA FUERZA TRANSFORMADORA

P A R T I D O C O L O R A D O



# EL URUGUAY QUE NOS DEBEMOS

PROGRAMA DE GOBIERNO  
2025-2030



LA FUERZA TRANSFORMADORA

P A R T I D O C O L O R A D O







## *El Uruguay que nos debemos*

*El título de este programa es un homenaje al Dr. Ricardo Pascale (1942-2024) cuyo último libro, publicado en 2023, se titula de la misma forma.*

# Humanista, republicano y transformador

Nuestro programa de gobierno recoge el espíritu humanista, republicano y transformador del batllismo de principios del siglo XX para encarar los desafíos de nuestro tiempo. Trasciende etiquetas de ideologías perimidas y antagonismos obsoletos. Cree en el rol del Estado como escudo de los débiles y orientador del desarrollo. Encara la realidad de cada sector de forma analítica, flexible y creativa, desarrollando propuestas ancladas firmemente en la evidencia, desde una perspectiva transversal e integral.

## Humanista

Somos humanistas porque creemos profundamente en las personas; en todas ellas. Hombres y mujeres, adultos y niños, nacionales y extranjeros, asalariados y empleadores. Estamos convencidos de que los relatos que exaltan la fragmentación de la sociedad y construyen enemigos o ubican colectivos por encima de individuos son daños para la cohesión social, el bienestar colectivo y el crecimiento económico sostenible.

Porque creemos en las personas es que apostamos a la política como herramienta para posibilitar que todo habitante del Uruguay pueda desarrollar el potencial que radica en cada uno; que pueda cumplir sus sueños y ocupar un rol valioso en la sociedad. Soñamos con un país en el que cada ciudadano pueda concretar el proyecto de vida que elija para sí y con un Estado que concentre sus mayores esfuerzos en impulsar a los más vulnerables.

Lo que entendemos nosotros es que la sociedad, gran familia, debe asegurar a cada uno de sus miembros los medios necesarios de subsistencia [...], de tal modo que en todo momento pueda cada hombre tener la fuerza, la salud y el tiempo necesario para darse una dirección en la vida sin que se vea forzado a someterse por la miseria...

José Batlle y Ordoñez

Apostamos a una educación pública de calidad como la herramienta por excelencia para que cada persona desarrolle sus habilidades, cultive sus ideas, se relacione con los demás y pueda construir su propósito y su sentido.

Queremos un país que cuide a su infancia, y a un Estado que proteja especialmente a los niños que nacen en contextos vulnerables y a sus familias, oficiando como verdadero escudo de los débiles.

Soñamos con un Uruguay de oportunidades, con más y mejor trabajo para todos. Un Uruguay donde se valora el rol del empresario que agrega valor y se evitan atropellos contra las inversiones. Un país que se ocupa proactivamente de atraer y conservar el talento.

Nos comprometemos con construir un país que garantice el derecho humano de vivir en un ambiente sano y que produzca con sostenibilidad, con visión de futuro y de mundo.

Queremos un país seguro, firme en el combate contra la violencia y orientado hacia su prevención, donde cada persona pueda dedicarse a su vida sin el agobio que produce la amenaza del crimen. Un Uruguay con un sistema carcelario eficiente y humanizado, que rehabilite y contribuya a la prevención de la reincidencia, en lugar de funcionar como escuela de delincuencia, lo que degrada a las personas privadas de libertad y a la sociedad toda.

Creemos en las personas y en lo mejor que existe en cada una de ellas. Por eso nuestro proyecto busca construir un país donde sea posible su realización y su felicidad, hoy y en el futuro.

Nuestra obra es de justicia para todos, para nosotros y para nuestros adversarios, para nuestros hijos y para los hijos de nuestros adversarios.

José Batlle y Ordoñez

## Republicano

Creemos en la importancia fundamental de las instituciones sólidas; en el establecimiento de reglas claras, que regulan la convivencia con justicia y se aplican con ecuanimidad; en un Estado sometido al Derecho, que respeta las normas que rigen su acción, previene eficientemente los excesos, abusos y desvíos y sanciona con dureza la ilegalidad en el ejercicio de la autoridad. En definitiva, apostamos a un Estado que cumple el fin para el que está previsto: servir a sus ciudadanos.

Ello implica, en el siglo XXI, abocarse a la constante modernización de las instituciones, de manera que, por un lado, cumplan sus funciones de forma cada vez más sofisticada, apostando a la profesionalización del Estado y a las tecnologías que facilitan procesos más eficientes, ágiles y flexibles. El Estado debe estar presente para sus ciudadanos y comprometido con tecnificar sus funciones, optimizando sus recursos con inteligencia y adaptabilidad.



Implica, por otro lado, el permanente perfeccionamiento del sistema de pesos y contrapesos, de contralor y control, para que el Estado se limite a sí mismo en el ejercicio del poder con transparencia y rigor. En ese sentido, nuestro compromiso es con el robustecimiento de las instituciones que velan por la regularidad y la racionalidad del poder del Estado; con la creciente publicidad de su actuación, en términos accesibles, para asegurar el escrutinio ciudadano; y con la optimización de los procesos que garantizan límites a la discrecionalidad y la arbitrariedad.

Entraña, también, generar procesos robustos y espacios institucionales de diálogo como insumo para la toma de decisiones de política pública, que amplíen la participación ciudadana en los asuntos de gobierno. Todo ello, en el marco de un clima social de tolerancia y de respeto, que celebre la libre expresión de todos los ciudadanos, con la convicción de que cada uno de ellos tiene algo valioso que expresar.

En una democracia de verdad, el pueblo no debe conformarse con elegir a sus gobernantes. Debe gobernar a sus elegidos.

José Batlle y Ordoñez

## Transformador

Uruguay, en el siglo XIX, ostentaba ingresos per cápita similares a potencias como Estados Unidos, Francia y Alemania, superando a España y Portugal. Sin embargo, en los últimos cien años, ha experimentado una decadencia relativa significativa. Hoy, el uruguayo promedio tiene la mitad del ingreso de países desarrollados y el 70 % en comparación con españoles o portugueses.

En Crece proponemos hacer las transformaciones necesarias para incrementar la productividad y avanzar hacia los desafíos que estos tiempos imponen.

Iniciamos la transformación educativa y ahora proponemos una transformación productiva profunda, atrayendo nuevas empresas y potenciando las existentes, para que las personas que trabajen sean un eslabón de cadenas globales de alto valor, porque este es el camino más prometedor para sostener salarios elevados y así incrementar el bienestar.

La clave del futuro radica en cambiar las estructuras productivas, aumentar la productividad y atraer inversiones para que Uruguay logre generar empleo genuino, bien remunerado y sostenible.

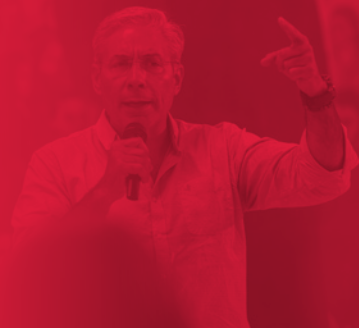
No queremos un Estado emprendedor ni un Estado juez y gendarme. Creemos en un Estado orientador del desarrollo, que provea de la infraestructura física

necesaria para el desarrollo de negocios, y establezca reglas claras y estables para que el sector privado emprenda e innove. Que promueva el salto en productividad necesario para converger a mejores guarismos de crecimiento y encontrar una trayectoria al desarrollo económico y social sostenible. Que incentive la integración del Uruguay a la Economía del Conocimiento.

La grandeza que suele buscarse debe consistir, para una nación verdaderamente civilizada, en su adelanto en las ciencias, en las artes, en la industria, en el comercio, y en el bienestar y la cultura moral que son su consecuencia.

José Batlle y Ordoñez

# Índice



<b>Integración social y educación</b> .....	11
Infancia.....	13
Reinserción social.....	21
Políticas sociales transversales.....	27
Educación.....	34
Salud.....	51
Vivienda.....	66
Deporte.....	71
Arte y cultura.....	78
Bienestar animal.....	83
<b>Seguridad y convivencia ciudadana</b> .....	87
Prevención integral.....	95
Lucha frontal contra el crimen organizado y lavado de activos.....	99
Profesionalización policial.....	102
Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario.....	104
<b>Desarrollo económico inclusivo</b> .....	107
Política fiscal.....	114
Política monetaria.....	118
Política tributaria.....	121
Eficiencia del Estado.....	125
Empresas públicas.....	132
Trabajo y seguridad social.....	136
Política exterior.....	146
<b>Desarrollo sectorial sostenible</b> .....	157
Ambiente.....	159
Ciencia, tecnología e innovación.....	169
Infraestructura.....	182

Desarrollo agropecuario .....	189
Telecomunicaciones .....	200
Infraestructura energética .....	207
Combustibles .....	212
Servicios globales .....	215
Industria.....	221
Sistema financiero.....	224
Micro, pequeñas y medianas empresas .....	228
Turismo.....	231
Uruguay marítimo .....	238
Pesca .....	241
Minería .....	245
Políticas de frontera .....	248

**Estado de derecho y derechos humanos .....** 251

Valores republicanos .....	253
Defensa nacional .....	265
Derechos humanos .....	269
Género .....	276



# Integración social y educación





# Infancia



## ¿De dónde partimos?

A pesar de ser uno de los países con menor tasa de pobreza general y de pobreza infantil en la región, Uruguay padece todavía un núcleo duro de pobreza en el entorno del 10 % de la población, con una concentración en menores de 18 años (1 de cada 5 menores vive en un hogar pobre), que contrasta con la tasa de pobreza en mayores de 65 años (solo 1 de cada 50 es pobre). Además de las razones demográficas y de cuestiones metodológicas en la medición de la pobreza en términos monetarios, el sesgo de mayor gasto público hacia los adultos mayores también incide en esta realidad.

En los últimos siete años, el Gasto Público Social (GPS, recursos públicos destinados a salud, educación, seguridad y protección social, vivienda, cultura, entre otros) se ha situado en el entorno del 25 % del PIB. En 2022, un 24 % del GPS fue destinado a políticas para menores de 18 años, frente a un 41 % para personas de entre 18 y 64 años y un 35 % para personas de 65 años o más. En términos per cápita, destinamos 2,5 veces más recursos a los mayores de 65 años que a los menores de 18.

Resulta imperativo, no solo por razones morales, sino también por consideraciones poblacionales, atender la situación de vulnerabilidad de nuestros niños, quienes son el presente y futuro del país. Si bien la superación de una situación de pobreza se logra principalmente con la generación propia de ingresos genuinos a través del empleo de los adultos del hogar, el Estado debe acompañar directamente a las familias en el proceso de salida, para asegurarles una vida digna y un entorno favorable que les permita aprovechar las herramientas y oportunidades que se presenten.

La metodología de cálculo de la pobreza monetaria en Uruguay parte de que un hogar y todos sus integrantes son pobres si la suma del ingreso del hogar no alcanza para cubrir el monto de una canasta básica de alimentos y servicios, que aumenta con la cantidad de miembros del hogar. La probabilidad de que un hogar sea pobre aumenta con la cantidad de personas que lo integran, y particularmente con la cantidad de niños y adolescentes, dado que estos no generan ingresos. De hecho, del total de personas bajo la línea de pobreza, un 44 % son menores de edad y otro 44 % son los adultos que viven con esos menores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Encuesta Continua de Hogares, 2022.

A su vez, la pobreza en Uruguay presenta una alta concentración en las mujeres jóvenes y un 68 % de los hogares pobres tiene jefatura femenina. El corno de la pobreza infantil está en hogares con madres solteras con niños a cargo, con escasas posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, ya sea por su corta trayectoria educativa o por la gestión del cuidado de los menores. Una estimación del Banco Mundial indica que «las barreras que limitan la inclusión plena de las mujeres al mercado laboral [...] cuestan al país cerca del 14 % de su PIB en ingreso no generado».

Aumentar las transferencias monetarias dirigidas a los hogares pobres ayuda a mitigar la pobreza monetaria, pero no es suficiente. En primer lugar, porque los enunciados del tipo «con un aumento de X millones de dólares en las transferencias se reduce la pobreza en X por ciento» están basados en escenarios teóricos desentendidos de sus complejidades prácticas. En segundo lugar, y tal vez más importante, porque la pobreza no es solo monetaria. Para sacar a los niños de la pobreza es necesario ayudar a los adultos con quienes estos niños viven, y este abordaje debe ser integral, incluir transferencias monetarias, acceso a vivienda, acompañamiento social y terapéutico, seguimiento en el sistema educativo, atención en salud, apoyo en la inserción laboral, entre otros.

¿Por qué el tema es importante también desde el enfoque poblacional? Porque las estadísticas del censo muestran que Uruguay está próximo a no lograr la tasa de reemplazo demográfico. Esto implica que cada vez nacen menos niños y aumenta el porcentaje de la población envejecida y en edad de retiro. Los niños de hoy son los hacedores del mañana. Es decir, son los agentes indispensables para dotar de productividad a la economía y para sostener a los mayores.

Adicionalmente, la evidencia científica es clara respecto a la conveniencia de invertir en la primera etapa de desarrollo de las personas, particularmente desde el embarazo hasta los primeros mil días de vida. Es en este período en el que se determinan los impactos decisivos en el desarrollo físico, las capacidades cognitivas y las habilidades psicoemocionales. Condiciones deficientes en esta primera etapa están fuertemente ligadas a una mayor probabilidad de rezagos educativos y abandono escolar, problemas de salud y desarrollo, menores probabilidades de acceso al mercado laboral y mayor exposición a situaciones de violencia.

Destinar recursos a esta primera etapa de formación es mejorar significativamente las probabilidades de que esa persona y su familia logren desarrollarse integralmente y puedan evitarse pérdidas futuras asociadas al abandono escolar, la informalidad, los problemas de salud o la criminalidad.



## Invertir en la infancia es invertir en la integración social del Uruguay

Esta administración ha logrado importantes avances en materia de primera infancia, de conformidad con el Compromiso por el País, suscripto por todos los partidos integrantes de la Coalición Republicana.

Se aumentó, en términos reales, el presupuesto nacional destinado a primera infancia —un incremento permanente de 50 millones de dólares, radicados en el Programa Integral de Primera Infancia, con ejecución interinstitucional.

En la Rendición de Cuentas de 2022 se aprobó la creación del Fondo Infancia, persona jurídica de derecho público no estatal, cuyo objetivo es poner fin a la pobreza infantil.

Se rediseñaron los programas de acompañamiento familiar del Mides; se aumentó en un 50 % los equipos técnicos destinados a estos programas y se desplegó una nueva estrategia de teleasistencia, brindando un acompañamiento virtual a las familias, tanto en orientación y apoyo social como en pautas de crianza.

Se crearon más de 33 centros CAIF y 36 Jardines ANEP y se duplicaron las Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS), brindando un subsidio para que familias en situación de vulnerabilidad que no cuenten con un CAIF a una distancia razonable o de tiempo completo puedan acceder a un jardín privado.

Por último, se participó de un acuerdo multipartidario, en la Cámara de Diputados, para la aprobación del proyecto de Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, que prevé un Gabinete de Primera Infancia y una Unidad de Coordinación, Monitoreo, y Evaluación Presupuestal de las Políticas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un país que cuide y priorice a su infancia, impulsando a cada niño del Uruguay a hacer realidad su proyecto de vida, en especial a los más vulnerables. Hacia un Estado que genere condiciones de igualdad desde el punto de partida.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Primera infancia, primera prioridad

---

A. Blindaje de los fondos para primera infancia

---

B. Comisionado Parlamentario para la Infancia

---

C. Maximizar la focalización de recursos para embarazadas y menores vulnerables. «Plan Primeros Pasos»

---

D. Transformar los CAIF a tiempo completo

---

E. Consolidación de sistemas de información para la primera infancia

---



## 1. Primera infancia, primera prioridad

En Infancia, además de materializar el concepto de inversión en primera infancia en términos fiscales, nos proponemos evaluar la eficiencia y efectividad de la nueva institucionalidad a través de un observador independiente, focalizar mejor los recursos en las familias de mayor vulnerabilidad y concretar la interconexión de sistemas informáticos para una completa trazabilidad de los beneficiarios.

### A. Blindaje de los fondos para primera infancia

Proponemos asegurar un determinado porcentaje de la inversión pública para atender las necesidades de los niños que nacen en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Fijaremos un nivel mínimo de inversión, con lineamientos claros acerca de los conceptos incluidos, buscando proteger esos fondos en la puja constante de asignación de recursos en el Estado.

Nos comprometemos a fijar como «piso» los recursos hoy destinados a los menores de edad, logrando así una creciente inversión per cápita en un contexto de reducción de nacimientos. Por ejemplo, redireccionaremos el presupuesto de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad y otras transferencias monetarias y destinaremos el presupuesto «liberado» por egresos (ya sea por cumplimiento de mayoría de edad o por mejoras en la focalización) a aumentar las transferencias a los menores de 6 años.

Estos lineamientos podrán ser fijados por las comisiones establecidas en la nueva institucionalidad creada en el marco de la Ley de Garantías a la Primera Infancia, Infancia, y Adolescencia, el Fondo Infancia, y por el Comisionado Parlamentario para la Infancia (ver propuesta en apartado 2).

Los fondos destinados a la primera infancia no son un gasto, son una inversión. Todo niño que nace y crece en condiciones desfavorables conlleva costos significativos a futuro, no solo desde una perspectiva moral y humana, sino también económica.

### B. Comisionado Parlamentario para la Infancia

Crearemos un Comisionado Parlamentario para la Infancia, responsable de darles voz a quienes no la tienen. De manera similar a como lo hace actualmente el Comisionado Parlamentario para las Cárceles, con acuerdo interpartidario y una oficina externa a los órganos ejecutores, el Comisionado Parlamentario para la Infancia estará a cargo del seguimiento y de la evaluación de las políticas públicas de infancia, así como de recibir y procesar los planteos de la población

objetivo. Para ello se aprovecharán instituciones ya creadas, como el Gabinete de Infancia para los lineamientos estratégicos y el Fondo Infancia como ejecutor de fondos específicos, y se trasladará la función de la Auditoría de Atención a la Infancia y Adolescencia (bajo la órbita del INAU).

**C. Maximizar la focalización de recursos para madres embarazadas y menores vulnerables. Plan «Primeros Pasos»**

En la actualidad, todavía tenemos madres embarazadas y niños recién nacidos del primer quintil de ingresos que no acceden a ciertas prestaciones o servicios del Estado a tiempo, debido a ineficiencias y la falta de focalización de recursos o debido al desconocimiento que las familias tienen de la oferta de apoyos. No podemos dar por perdido a ningún niño ni a ninguna madre embarazada. Para asegurar este propósito, proponemos mejorar la asignación de recursos en la captación temprana de esas familias y así poder brindar una asistencia adecuada y a tiempo. Ello implica:

*i. Asegurar la oferta de cuidados para el primer quintil*

Aseguraremos la oferta de servicios de cuidados (CAIF, BIS, Jardines) para las familias del primer quintil de ingresos, con un registro previo de acuerdo al nivel socioeconómico. Mejoraremos los incentivos para que los CAIF capten tempranamente a las familias en situación de mayor riesgo. Reforzaremos la coordinación entre el INAU y la ANEP, estableciendo canales de comunicación simples para las madres. Evaluaremos las posibilidades de «premiar» a aquellas familias que envíen a sus hijos a un CAIF.

*ii. Acceso preferencial a vivienda*

Brindaremos acceso preferencial a hogares con niños en primera infancia en la oferta de soluciones habitacionales, facilidad de alquileres y viviendas Mevir.

*iii. Acceso preferencial a los servicios de salud*

Garantizaremos el acceso preferencial en todos los servicios de salud para madres gestantes y hogares con niños en primera infancia.

*iv. Plan de capacitación, formalización e inserción laboral*

Implementaremos un plan de capacitación, formalización e inserción laboral, promoviendo la oferta de capacitaciones laborales para hogares monoparentales con jefatura femenina, asegurando el acceso a servicios de cuidados para poder aprovechar la capacitación, coordinando líneas de trabajo entre el Sistema de Cuidados e Inefop y diseñando incentivos para su formalización e inserción laboral.

#### D. Transformar los CAIF a tiempo completo

Proponemos transformar los CAIF a tiempo completo, comenzando por aquellos en contextos vulnerables. Esta iniciativa está asociada a la propuesta de extender la obligatoriedad de la educación inicial a los 3 años [ver capítulo «Educación»], lo cual liberaría cupos en los CAIF para niños de 0 a 2 años. Además de los beneficios para el desarrollo de los menores, la disponibilidad de los CAIF a tiempo completo permitirá que los adultos referentes, particularmente en contextos vulnerables, dispongan del tiempo necesario para insertarse laboralmente o aprovechar oportunidades de capacitación.

#### E. Consolidación de sistemas de información para la primera infancia

Aprovechando el desarrollo informático del Estado, nos proponemos profundizar el camino de la integración de sistemas de información de distintos organismos, en búsqueda de agilizar y mejorar el acceso a prestaciones sociales a la ciudadanía, en particular el de hogares con menores a cargo.

##### *i. Consolidar la Ventanilla Única Mides-BPS*

Estamos comprometidos a consolidar la Ventanilla Única Mides-BPS, proyecto en curso que busca unificar y acelerar el acceso a las principales transferencias monetarias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social. La Ventanilla Única servirá para vincular a todas las oficinas del Mides y del BPS como puerta de entrada, y se habilitará en todas las maternidades públicas del país. Asimismo, desarrollaremos una versión digital de la Ventanilla Única, a efectos de que las personas interesadas puedan hacer todos los trámites en línea.

##### *ii. Sistema de seguimiento de madres gestantes y primera infancia*

Pondremos en marcha el sistema de seguimiento de madres gestantes y primera infancia, proyecto impulsado por el Mides en conjunto con el MSP. El objetivo es integrar la información de prestaciones sociales con la información del Sistema de Información Perinatal (SIP), a efectos de poder cruzar datos que permitan analizar mejor los perfiles de madres y niños en situación de vulnerabilidad, generando un sistema de alertas tempranas y derivaciones a equipos técnicos, así como acceso directo a prestaciones sociales.

##### *iii. Relacionar sistemas de información ANEP - INAU - CAIF, estableciendo controles de asistencia*

Propondremos la incorporación de todos los CAIF al sistema de registro de asistencias que utiliza la ANEP con el objetivo de tener un registro claro de la disponibilidad

de cupos; esto permitirá adecuar la oferta a la demanda real y tener una trayectoria completa del menor y de su familia en su pasaje de un subsistema a otro.

*iv. Evolucionar el chatbot para la infancia*

No se puede hacer uso de lo que no se conoce. Toda la información sobre programas y prestaciones orientadas a una población específica debe ser accesible, actualizada y fácil de entender, para que todos puedan valerse de lo que les corresponda.

Durante el 2024, la actual administración pondrá en marcha un chatbot de acceso general que brindará información sobre todos los servicios y las prestaciones estatales orientados a la infancia. Este chatbot, accesible a través de WhatsApp, utilizará inteligencia artificial para responder preguntas en un formato conversacional, haciendo la búsqueda y entrega de información mucho más amigable y comprensible.

En una primera etapa, se pondrá a disposición información general para cualquier persona que interactúe con el chatbot. En una segunda y tercera etapas, se prevé la incorporación de consultas personalizadas y derivaciones a los técnicos correspondientes. Nos comprometemos a llevar adelante este proceso, a efectos de que el acceso a la información no sea una barrera para el uso pleno de las prestaciones disponibles.

# Reinserción social



## ¿De dónde partimos?

Además de los desafíos en términos de pobreza monetaria, existen otras situaciones que, junto a la insuficiencia de ingresos, agudizan la vulnerabilidad de algunas poblaciones y contribuyen a una creciente fragmentación social. Gracias al gran esfuerzo que se hizo desde el Ministerio de Desarrollo Social al inicio de este período de gobierno, se mitigó un agravamiento de esta situación durante la pandemia de covid-19. Sin embargo, persisten rezagos que es necesario atender.

De todas las situaciones de vulnerabilidad social, la situación de calle y la de aquellas personas que se encuentran privadas de libertad (y de quienes la recuperan) configuran las más críticas, ya que estas personas experimentan una extrema fragilidad en distintas dimensiones: vivienda, salud, educación y empleo.

En ese sentido, el número de personas privadas de libertad (PPL) ha venido aumentando gradualmente desde el retorno a la democracia [ver capítulo «Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario»] junto a la cantidad de personas que diariamente la recuperan. Si en 2021 el promedio de personas que recuperaban la libertad por día era 19, hoy ese número ha subido a 26, de las cuales el 70 % reincide a los pocos años. La población privada de libertad está compuesta mayoritariamente por hombres jóvenes, de los cuales la mitad solo ha cursado primaria y más de la mitad pueden ser considerados analfabetos funcionales.

Al recuperar la libertad, la amplia mayoría no cuenta con una red de apoyo familiar, ni con oportunidades laborales, ni accede a prestaciones sociales. Esta realidad les impone una segunda privación de libertad: la condena social. El resultado, muchas veces, es la reincidencia o la situación de calle, asociada en muchos casos al consumo problemático de drogas y a problemas de salud mental. De hecho, más de la mitad de las personas que duermen a la intemperie declara haber estado privada de libertad y, en promedio, tres veces. De ellas, casi la mitad estuvo en situación de calle en lo inmediato anterior y la otra mitad estuvo en situación de calle luego de los encarcelamientos previos.

Además, 9 de cada 10 personas en situación de calle declaró consumir algún tipo de estupefaciente, y 7 de cada 10 lo hace a diario. La pasta base es la sustancia



más consumida (77 % declaran consumirla, y de estos un 70 % lo hace a diario), seguida por el alcohol (53 %), la marihuana (48 %) y la cocaína (22 %). En el último relevamiento de personas en situación de calle (agosto 2023), se detectó un aumento en el consumo de pasta base y cocaína. De cada 10 individuos, 4 declaró haber estado internado por consumo problemático de sustancias.

Para lograr la inclusión social de estas personas, es imperativo que el Estado brinde una asistencia integral y multidisciplinaria que abarque las distintas esferas de vulnerabilidad y vaya más allá de las transferencias monetarias. Es fundamental potenciar las habilidades individuales mientras se abordan las necesidades básicas inmediatas.

La actual administración ha profundizado significativamente las medidas y los programas que apuntan a esta población. Entre otros avances, se aumentaron los cupos en los centros para personas en situación de calle durante los meses de invierno (800 plazas más en Montevideo y 500 más en el interior del país). Se instrumentó una nueva modalidad de paradores nocturnos; se incrementó la cantidad de recorridas de los equipos móviles de calle y se dispuso que el call center del Mides funcione las 24 horas. Además, se inauguraron cinco centros para personas en situación de calle con problemas de salud mental o con consumo problemático de sustancias. Allí se ofrece resguardo, atención psicológica y psiquiátrica, con un total de 110 cupos.

En relación con la temática de privación de libertad y su vinculación con la situación de calle, el hito fue la incorporación de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (Dinali) al Mides. Anteriormente dependiente del Ministerio del Interior, el pasaje de la Dinali al Mides implicó un cambio de enfoque en la reinserción de las PPL, con un énfasis en lo socioeducativo en vez de en lo represivo.

Desde la Dinali se impulsó el Plan Piloto PIA (Plan de Inclusión Social), en coordinación con el Ministerio del Interior, dirigido a 500 egresados de la Unidad n.º 4 del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR, ex Comcar). El plan PIA brinda acompañamiento económico y técnico a las personas liberadas, con el fin de promover su inserción en el mercado laboral y orientarlas en su convivencia en sociedad.

El enfoque multicausal de la respuesta uruguaya al sinhogarismo nos ha valido el reconocimiento de una de las principales organizaciones internacionales no gubernamentales experta en la temática a escala mundial, el IGH (Institute for Global Homelessness). Esta organización destacó el entramado de respuestas del Mides para atender esta problemática y definió a Uruguay como su primer «país de vanguardia». Sin embargo, sabemos que nos encontramos frente a una de las problemáticas sociales más complejas y que todavía queda mucho camino por recorrer.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Estado que genere herramientas y oportunidades para aquellos que se encuentran desprotegidos, abandonados o excluidos. Hacia un país donde no dejar a ningún uruguayo atrás no sea una simple consigna, sino un deber moral que se cumple.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Cortar el ciclo de la marginalidad

---

A. Fortalecer a la Dinali y la participación del Mides en las cárceles

---

B. Rediseñar los incentivos para la contratación de liberados

---

C. Flexibilizar los refugios nocturnos y ampliar cupos para salud mental

---



## 1. Cortar el ciclo de la marginalidad

### A. Fortalecer a la Dinali y la participación del Mides en las cárceles

Para poder lograr una reinserción efectiva de las PPL, es necesario comenzar a trabajar antes de su liberación. Por eso proponemos aumentar la participación del Mides en las cárceles, coordinando con el Instituto Nacional de Rehabilitación —que pasará a formar parte del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [ver capítulo «Sistema Penitenciario»]—, adoptando un enfoque socioeducativo en el tratamiento de las PPL. Al mismo tiempo fortaleceremos a la Dinali, dotándola de mayores recursos económicos y humanos para lograr un trabajo más profesional y que alcance a un mayor número de personas liberadas. Nuestro objetivo es que el primer paso de la persona por la cárcel también sea el último.

En ese sentido, proponemos:

- Reasignar recursos, atendiendo a la reciente medición de reincidencia y sistemas de información, para observar el diferencial de tasas de reincidencia de acuerdo a distintos programas ofrecidos.
- Una vez evaluado el piloto del plan PIA, ajustarlo y expandirlo a más beneficiarios.
- Completar la inclusión de oficinas Mides en todas las unidades penitenciarias del país, y hacer lo mismo con referentes de la Dinali en todas las oficinas Mides.
- Fortalecer la presencia de Inefop en las cárceles, a partir del convenio firmado entre Inefop y el INR en diciembre de 2023, coordinando con el Mides y con las empresas que trabajan actualmente con la reinserción de personas liberadas, cámaras empresariales, sindicatos y otras entidades de capacitación.

Además del imperativo ético de facilitar la reinserción, también es una necesidad para la seguridad pública, en tanto bajará la reincidencia y en cuanto aumentará la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En efecto, aun multiplicando el monto y el número de las prestaciones estatales previstas, el costo monetario de cada beneficiario excarcelado es inferior al costo de una persona privada de libertad, y sus posibilidades de reinserción son muy superiores.

### B. Rediseñar los incentivos para la contratación de liberados

#### *i. Promocionar trabajo en modalidad de «pares»*

Promocionaremos intervenciones de ONG que trabajen en la modalidad de «pares». Es decir, personas que estuvieron privadas de libertad y que se reinsertaron

exitosamente en la sociedad apoyando a nuevas personas liberadas, dándoles contención, capacitación y conectándolas a oportunidades laborales. Hay evidencia de que esta es una de las maneras más efectivas de lograr la sostenibilidad de las oportunidades laborales brindadas. Para multiplicar estos esfuerzos optimizando los recursos públicos, proponemos establecer contratos de pago por resultados o Bonos de Impacto Social (ver propuesta en apartado 4). Por esta vía se obtienen recursos del sector privado a través de inversores sociales, a quienes se les devuelve la inversión cuando se constatan resultados medibles (ver caso del primer Bono de Impacto Social en el Reino Unido - St. Peterborough Prison).

Brindaremos incentivos para la creación de hogares bajo estas condiciones en todo el país para atender a una mayor cantidad de personas liberadas. Los responsables de dichos hogares de rehabilitación deberán generar condiciones de trabajo para las personas liberadas que allí residen y recibirán pagos extras por cumplimiento de objetivos vinculados a la reinserción laboral productiva de dichas personas.

### *ii. Ajustar los parámetros de la ley 19.973*

En cuanto a los beneficios a las empresas por la contratación de personal liberado, eliminaremos las franjas etarias fijadas por la ley 19.973. En la misma línea, modificaremos la ley para hacerla extensiva a todos los sectores de actividad.

### *iii. Evaluar esquema de incentivos para contrataciones con el Estado*

Por último, con el fin de mejorar la actual baja probabilidad de las personas liberadas para obtener un trabajo, evaluaremos un incentivo que premie a las empresas que contraten con el Estado cuando incluyan en su plantilla cierta cantidad o determinado porcentaje de personas recientemente liberadas. Esta propuesta no puede considerarse un privilegio, sino un esfuerzo por igualar las oportunidades de quienes han cumplido sus condenas y cuya reinserción es de interés para toda la sociedad.

## **C. Flexibilizar los refugios nocturnos y ampliar cupos para salud mental**

Las condiciones y reglas de algunos refugios llevan a que muchas personas en situación de calle no tengan voluntad de asistir a ellos, y esta situación multiplica sus riesgos de vida y salud durante el invierno.

Para atender esta problemática, nos proponemos continuar la reconversión de centros nocturnos a centros de 24 horas y flexibilizar las normas de estadía en algunos de los centros de emergencia, con el objetivo de estimular a las personas a que pasen la noche en los refugios en lugar de estar a la intemperie.

En conjunto con ASSE y el MSP, ampliaremos también los cupos en centros especializados en tratamiento de salud mental y adicciones para personas en situación de calle.

En cuanto al tratamiento de las adicciones en general, crearemos 30 centros de tratamiento y rehabilitación para el uso problemático de drogas, que abarquen todos los departamentos del país [ver capítulo «Salud» y sección «Seguridad y convivencia ciudadana»].





# Políticas sociales transversales



## ¿De dónde partimos?

Como ha quedado en evidencia en los capítulos anteriores, las problemáticas sociales son variadas y complejas. Más allá de políticas focalizadas, existen cuestiones transversales que afectan a distintas poblaciones o que refieren a la propia gestión de las políticas sociales.

Una de las principales carencias para poblaciones vulnerables es el acceso a una vivienda digna. En cualquier proceso de inclusión social, la dimensión *vivienda* se torna un multiplicador de desarrollo. En contraposición, la inexistencia de una vivienda —o la existencia de una vivienda en condiciones precarias— implica que cualquier intervención social se vea sumamente desafiada. Esto es así tanto en programas de acompañamiento familiar como en políticas de reinserción social de personas privadas de libertad o en situación de calle.

El acceso a una vivienda estable o propia también es importante para el desarrollo de aquellas familias que, si bien no se encuentran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, pueden no tener suficientes ingresos, ahorros o acceso a crédito para acceder a una solución habitacional estable. Estas limitantes también generan desafíos para las familias de ingresos medios.

A pesar de las considerables inversiones en este ámbito y la densidad del entramado institucional (MVOT, BHU, ANV, PMB, Plan Juntos, Mevir, etcétera), no se ha logrado articular una respuesta con los alcances que esta necesidad requiere.

Por otro lado, en el plano comunitario o barrial persisten claras señales de fragmentación social y urbana. Una de las muestras más contundentes es la falta de acceso a servicios públicos en algunos barrios, en particular en las periferias de las principales ciudades. Esta fragmentación también se visualiza en los procesos educativos de jóvenes de contextos críticos en relación con sus pares de mejor situación.

Asimismo, para una franja de personas con distintas discapacidades, resulta muy difícil alcanzar su potencial de manera completa. El Estado debe brindar asistencia y oportunidades para todos ellos, fortaleciendo el sistema de cuidados y las medidas de integración social.

Por último, la gestión de las políticas sociales tiene mucho margen para mejorar. En algunos casos, el Estado gestiona directamente; en otros, terceriza la implementación de una política, generalmente con organizaciones de la sociedad civil (OSC). En estos casos, la regla es pagarle a la OSC por desarrollar alguna actividad, pero rara vez se toma en cuenta el resultado de esa acción para determinar el pago del servicio. Es decir, pagamos primero y después vemos si se alcanzaron los objetivos, lo que implica un uso ineficiente de recursos públicos. Confiamos en que se puede hacer mejor.





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un país que diseñe e implemente políticas sociales pensadas en función de las necesidades de las personas y que garantice resultados. Hacia un Estado que haga un uso eficiente de los recursos. Hacia un país para todos.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad para la cohesión social

---

A. Acceso a la vivienda prioritario desde el Mides

---

B. Crear un Fondo de Pagos por Resultado

---

C. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)

---

D. IVA Personalizado y billetera digital para prestaciones sociales

---

E. Implementación de un Certificado Único de Discapacidad

---

F. Expansión de los Centros de Atención Integral (CAI)

---

## 1. Institucionalidad para la cohesión social

### A. Acceso a la vivienda prioritario desde el Mides

Varias investigaciones plantean que existe una clara relación entre el crecimiento, la vivienda y la pobreza, y revalorizan el papel de la vivienda en la convivencia ciudadana y la reducción de la desigualdad. La incapacidad para acceder a una vivienda segura y estable a menudo es un obstáculo para el logro educativo, el trabajo sostenible, la buena salud y las relaciones sociales sólidas. Las personas en contextos desfavorables tienen menos probabilidades de tener un lugar seguro para vivir, así como de hacer una transición exitosa al mercado privado de alquileres o a la propiedad de su vivienda y, por lo tanto, corren un mayor riesgo de quedarse sin hogar. En esta misma línea, el Índice de Carencias Críticas (ICC), instrumento utilizado por el Mides y otros organismos públicos para la focalización de población vulnerable, pondera la calidad de la vivienda con un mayor peso relativo a otras dimensiones.

El Mides brinda asistencia a las personas con mayor vulnerabilidad, muchas de ellas en situación de violencia de género, con menores a cargo o recién salidas de la cárcel. En consecuencia, en numerosas ocasiones se hace necesario brindarles una solución habitacional inmediata. Cuando esto no ocurre, la situación deriva en dificultades de aprendizaje para los menores, riesgos de salud y desarrollo, riesgos de padecer violencia o, en el peor de los casos, la culminación en situación de calle.

Además de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, existen otros segmentos de la sociedad que, si bien tienen mayor estabilidad económica, tienen ingresos insuficientes o no cuentan con suficientes ahorros o capital como para acceder a una solución habitacional estable o propia.

Atendiendo a esta situación, proponemos la reubicación institucional de la respuesta estatal en materia de acceso a la vivienda, transfiriendo la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana y la Dinavi (actualmente dependientes del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) al Mides. Desde el Mides se facilitará la articulación de todas las políticas sociales necesarias para las poblaciones de contextos más críticos, priorizando la vivienda y, en especial, la de aquellos que hoy viven en asentamientos.

Desde el Mides se creará y se administrará, a su vez, un Portal de Vivienda, brindando información clara respecto a los planes disponibles, de acuerdo a la situación socioeconómica de cada familia [ver capítulo «Vivienda»].

### B. Crear un Fondo de Pagos por Resultado

Existen múltiples situaciones en las que el Estado contrata los servicios de organizaciones de la sociedad civil para realizar intervenciones sociales. Sin embargo, las contrataciones se rigen bajo una modalidad de pago que remunera con base en una actividad o intervención y no en los resultados que se obtienen. Entendemos que hay margen para explorar modalidades alternativas para el financiamiento de intervenciones sociales llevadas adelante por terceros, en la que el pago esté sujeto a la obtención de resultados medibles.

Desde 2010, con el Reino Unido a la vanguardia, se comenzó a desarrollar instrumentos que buscan establecer contratos de pago por resultados. Con los Bonos de Impacto Social, un inversor social financia una intervención gestionada por una OSC y recién cuando se cumplen las metas el Estado reembolsa el financiamiento. En caso de que los resultados no se consigan, el Estado no hace efectivo ningún desembolso. En esta dirección, proponemos crear un Fondo de Pagos por Resultado que contribuya a abordar problemas sociales complejos con una mayor flexibilidad, mitigando los riesgos y costos de fracaso.

El Fondo de Pagos por Resultados permitiría ampliar la oferta de programas sociales ejecutados por asociaciones civiles, en los cuales el Estado solo pagará cuando se constatan resultados concretos. Estos instrumentos podrán abarcar temáticas tan complejas y diversas como la reinserción de personas liberadas, la inclusión sociolaboral de personas en situación de calle o los programas de acompañamiento familiar.

### C. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)

El SNIC debe continuar profundizando su alcance, en razón de que las dificultades para gestionar los cuidados que sufren las franjas más vulnerables son uno de los mayores obstáculos para la capacitación y el ingreso al mercado laboral en muchos hogares y familias.

A esos efectos, nos proponemos:

- Avanzar hacia la universalización y descentralización del SNIC, profundizando los lineamientos ya trazados por esta administración, como la creación de la figura del Facilitador de Autonomía en Ámbitos Educativos, el Programa de Apoyo al Cuidado Permanente y la profesionalización de cuidadores especializados para las distintas poblaciones que requieren apoyo del SNIC: niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

- Promover especialmente la oferta de capacitaciones laborales para hogares monoparentales con jefatura femenina, articulando políticas entre Inefop y el Sistema de Cuidados [ver capítulo «Infancia»].
- Avanzar en la concientización de la importancia de la corresponsabilidad en los cuidados y también de su potencial de impacto en términos económicos y productivos [ver capítulo «Género»].
- Profundizar la articulación con el sector privado, apostando a convenios con empresas privadas para que creen y gestionen centros de cuidados para sus empleados y reciban por ello beneficios, y que estos centros sean extensibles a las comunidades aledañas. Todo ello con habilitación y supervisión del INAU y del Mides, generando sinergias entre el sector público y el privado.
- Extender la teleasistencia brindada por el SNIC.

### **D. IVA Personalizado y billetera digital para prestaciones sociales**

Como respuesta a la pandemia del covid-19, el gobierno implementó, por primera vez, el pago de un beneficio social (Canasta de Emergencia - Cupón Tuapp) a través del celular, en la aplicación Tuapp, propiedad de Antel y del BROU. Esta modalidad permitió llegar rápidamente a miles de personas, evitando el contacto físico por los riesgos sanitarios que se presentaban. Esta aplicación fue utilizada por más de 320.000 personas, quienes canjearon más de cinco millones de cupones durante la pandemia.

Basados en el éxito del uso de Tuapp para el canje de canastas, esta administración inició un camino para incluir otras prestaciones sociales a través de este medio digital, comenzando por las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad, y actualmente se encuentra evaluando la migración de otras prestaciones.

En paralelo, se implementó un nuevo beneficio que exonera el IVA de todas las compras hechas a través de Tuapp para quienes adhirieron a este sistema como medio de recibir las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad. Además de la exoneración del IVA al monto de la prestación, las familias pueden agregar a la billetera digital hasta \$ 2.000 adicionales por mes que también cuentan con la exoneración del IVA.

Proponemos continuar la incorporación de prestaciones sociales a la billetera digital y generar cuentas simplificadas en el BROU, que permitan operar en el sistema financiero tal como una cuenta bancaria (realizar pagos, retiros, depósitos, etcétera), de forma de brindar una verdadera herramienta de inclusión financiera. Además, proponemos incorporar a la extensión de la exoneración de IVA a



los trabajadores formales de bajos ingresos que reciben la Asignación Familiar contributiva y que tengan a cargo menores de entre 0 y 6 años. Por último, evaluaremos la incorporación de otras poblaciones, aprovechando la flexibilidad del medio digital para focalizar dichas exoneraciones según nivel de ingresos y otras dimensiones socioeconómicas. De esta manera, podremos lograr una mayor progresividad a un impuesto considerado regresivo.

### **E. Implementación de un Certificado Único de Discapacidad**

En la actualidad, las personas con discapacidad deben presentar un certificado en cada organismo del Estado que lo requiera, lo que genera múltiples inconvenientes, costos adicionales y dificulta aún más la tarea de las personas que tienen a cargo personas con discapacidad. En esta administración se logró avanzar en la creación de un baremo único para medir la discapacidad; es necesario profundizar este camino y utilizarlo como insumo para la creación de un Certificado Único de Discapacidad que tenga validez en todo el territorio nacional y en todos los organismos públicos.

### **F. Expansión de los Centros de Atención Integral (CAI)**

Este Gobierno creó los primeros Centros de Referencia de Políticas Sociales, en el departamento de Salto y en el barrio Casavalle en Montevideo. La consigna es similar a la planteada en el programa del Partido Colorado 2020-2025, inspirado en la experiencia francesa: un lugar físico donde el Estado llega con todos sus servicios a barrios de contexto vulnerable.

Proponemos crear tres Centros de Atención Integral (CAI) adicionales: en la zona oeste de Montevideo, en la zona norte, y otro en el interior del país, de acuerdo a parámetros de vulnerabilidad socioeconómica y dificultad de acceso a servicios públicos. Estos CAI contarán con la presencia de Inefop, Mides, ASSE, ANEP, Secretaría Nacional del Deporte, DNIC, Comisaría, UTE, Antel, OSE, BPS, BROU, a los que podrán seguir sumándose otros organismos.



# Educación

El pueblo no puede ser libre y feliz si no es instruido.

José Batlle y Ordóñez



## ¿De dónde partimos?

Con la Transformación Educativa (TE)<sup>2</sup> se inició una de las reformas más importantes de las llevadas a cabo por la actual administración. Los cambios introducidos refieren a seis objetivos: 1) reducir la inequidad en el acceso a la educación; 2) actualizar y mejorar los planes y programas educativos; 3) desarrollar una política nacional docente; 4) avanzar hacia centros educativos con mayores niveles de autonomía; 5) generar nuevas formas de liderazgo pedagógico en las escuelas, los liceos y las escuelas técnicas de UTU, promoviendo la renovación de los perfiles de dirección y supervisión, y 6) la mejora de la gestión institucional de la ANEP.

En cuanto a la reducción de la inequidad, la creación de la modalidad Centros Educativos María Espínola (CME) representó un avance destacado. Los CME son centros de tiempo completo, proporcionan tres comidas diarias, cuentan con figuras de apoyo al trabajo docente, talleres optativos y formación específica para sus docentes. Para 2025 se proyectan más de 60 centros en total, alcanzando a estudiantes de contexto vulnerable. En sus primeros años de funcionamiento, la propuesta registra una mejora en la promoción de los estudiantes de secundaria y UTU, y ubica la retención en cifras mayores al 90 %.

La Transformación Curricular Integral (TCI), basada en un marco competencial y con el estudiante como centro del proceso educativo, impulsó cambios en los contenidos y en las prácticas de enseñanza y evaluación entre algunos de los elementos que integran el currículo. Estos cambios permitieron al estudiante tener un mayor poder de decisión sobre sus aprendizajes, construir su motivación y desarrollar su autonomía. Entre las reformas más destacadas, la mayor navegabilidad de los estudiantes por el sistema educativo contribuyó a su permanencia en él, iniciándose así un proceso de recuperación en relación con el rezago y el abandono.

En este período se aprobaron dos grandes planes que cubren toda la educación obligatoria: por un lado, el Plan de Educación Básica Integrada (EBI), que une el

<sup>2</sup> <https://transformacioneducativa.anep.edu.uy/>

tramo de primaria y los tres años de educación media básica (ahora séptimo, octavo y noveno grado). Este plan unifica desde el punto de vista curricular la política educativa, dando coherencia a las trayectorias educativas, promoviendo la congruencia y evitando la compartimentación del proceso educativo. Ello garantiza trayectorias educativas más continuas, ya que las trayectorias discontinuas era uno de los más graves problemas históricos del sistema educativo.

Por otro lado, se aprobó el Plan de Educación Media Superior (EMS), el último tramo de la trayectoria educativa obligatoria.

En cuanto a la Política Nacional de Formación Docente, se trabaja en un modelo por competencias que permita a los docentes acompañar los desafíos educativos con profesionalismo y compromiso. Para docentes de instituciones públicas y privadas, se puso a disposición formación sobre la Transformación Curricular Integral por la vía de cursos autoadministrados (MOOC, curso masivo abierto en línea por sus siglas en inglés) a través de la plataforma EDUx – Ceibal. Estos cursos, que fueron cinco, constituyeron una innovación por sus características y su alcance, así como por su creditización académica, lo que permitió el desarrollo profesional de todos los docentes de la ANEP sin distinción. A la fecha, una amplia mayoría de docentes ha culminado los cursos con los aportes teóricos sobre el enfoque competencial, la planificación y evaluación, metodologías activas y ejercicios prácticos en producciones personales y colaborativas.

Asimismo, se desarrollaron cursos presenciales, semipresenciales y virtuales con profundización disciplinar para acompañar a los docentes en la implementación de los programas de EBI y EMS. Aumentaron las oportunidades de formación permanente y se introdujeron nuevas formas de ascenso —más allá de la antigüedad—, con la ampliación de oportunidades para concursar.

Para potenciar los liderazgos de cada centro educativo se desarrollaron instrumentos para la autoevaluación institucional, como el Monitor de Centros, herramienta que permite a los directores de cada institución el acceso a información importante en tiempo real. Complementariamente, se dictaron nuevos cursos de formación teórico-prácticos para la totalidad de los inspectores y directores de todo el sistema educativo, con una duración de 250 horas, algo nunca antes realizado en el plazo de una sola administración. Es importante destacar también los cursos de formación en tutoría para los docentes que cumplen con ese rol en los cursos, acompañando a directores e inspectores. Las formaciones alcanzaron a mentores que junto a inspectores y directores implementan la TCI en los territorios.

La política de formación para la TCI tuvo un alcance nacional con el desarrollo de encuentros de formación presenciales con anclaje en las comunidades educativas.

En relación con las oportunidades de formación en gestión de centros, estas se ampliaron a los docentes directivos de instituciones y también a aspirantes en un número de 3.500 en cinco cohortes destinadas a las tres direcciones nacionales de la ANEP.

Desde el punto de vista de la gestión administrativa, se aprobó nueva normativa que habilita la elección de horas docentes por tres años en secundaria y UTU, y se actualizaron los perfiles de inspección y dirección de los centros educativos a través de cursos para estos cargos y de la actualización de la definición normativa de sus roles.

Se iniciaron, a su vez, mejoras respecto de la gestión institucional, profesionalizando la gestión de la infraestructura y llevándose a cabo procesos regulares y pautados de evaluación y autoevaluación institucional.

En cuanto a la educación superior, en los años 2021, 2022 y 2023 hubo récord de egreso de estudiantes de la Udelar y de todas las universidades, consideradas globalmente. Sin embargo, nuestras cifras de graduados continúan siendo bajas en términos comparativos, y la brecha entre la universidad pública y las privadas en este sentido ha aumentado.

A raíz de la pandemia, la oferta de cursos universitarios y terciarios virtuales aumentó notoriamente. Pese a ello, Uruguay sigue debiéndose la profundización de la virtualidad en este nivel educativo, aprovechando el permanente desarrollo tecnológico de nuestros tiempos.

Los avances y mejoras referidas en todo el sistema educativo representan pasos en la dirección correcta para que la educación pública de nuestro país llegue a todos sus habitantes y sea de calidad. Es fundamental asegurar una segunda etapa de la TE para continuar consolidando y profundizando los cambios ya implementados, así como promover mejoras en nuestro sistema de educación superior que permitan avanzar en su accesibilidad y su relación con las necesidades de desarrollo en nuestro país.



## ¿Hacia dónde vamos?

### ***Excelencia con equidad***

Hacia un sistema educativo que tenga efectiva centralidad en los estudiantes, su desarrollo y sus aprendizajes, que reconozca sus derechos, estimule sus competencias y sea generador de oportunidades. Un sistema con docentes formados, orgullosos de su responsabilidad además de reconocidos por la comunidad. Un sistema con una institucionalidad eficiente, ágil, coordinada y articulada. En definitiva, un sistema educativo que apueste a la excelencia, garantizando la equidad.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### **1. Institucionalidad para la cohesión social**

- A. Acceso a la vivienda prioritario desde el Mides
- B. Crear un Fondo de Pagos por Resultado
- C. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)
- D. IVA Personalizado y billetera digital para prestaciones sociales
- E. Implementación de un Certificado Único de Discapacidad
- F. Expansión de los Centros de Atención Integral (CAI)

### **2. Excelencia de los aprendizajes y culminación de ciclos educativos con calidad**

- A. Evaluación Universal y Continua de Aprendizajes - EUCA
- B. Incentivos para retener a los mejores docentes y estudiantes
- C. Asistencia
- D. Plan Nacional de Lectura y Escritura
- E. Plan Nacional de Matemática
- F. Alianza estratégica entre tecnología y educación
- G. Vínculo entre educación y trabajo
- H. Educación bilingüe
- I. Alianza entre educación y cultura
- J. Bienestar y salud

### **3. Plan de Excelencia Docente en todos los niveles educativos**

- A. Formación docente universitaria y formación continua
- B. Evaluación diagnóstica

- C. Contratación temporal de docentes altamente especializados
- D. Mejoras en el ascenso y la carrera docente
- E. Sistema de elección de horas
- F. Investigación y labor intelectual docente
- G. Programa nacional para titular a docentes no egresados en actividad
- H. Fortalecer las Asambleas Técnico Docentes (ATD)

#### **4. Equidad educativa en todos los niveles**

- A. Educación obligatoria desde los tres años
- B. Generar 80 nuevos centros de educación media (liceos y UTU) de tiempo completo
- C. Extender la jornada escolar de 4 horas en los jardines y escuelas de ANEP de los quintiles 1, 2 y 3
- D. Políticas de acompañamiento focalizado, basadas en la información de la EUCA
- E. Bachillerato tecnológico
- F. Brindar mayores incentivos para que los docentes más formados y experimentados elijan enseñar en los centros educativos más desfavorecidos
- G. Equidad y estudiantes con habilidades excepcionales
- H. Inclusión de alumnos con discapacidad
- I. Inclusión de niños, niñas y adolescentes con TEA
- J. Integrar a las familias al proceso educativo

#### **5. Excelencia en la gestión**

- A. Desarrollo de capacidades institucionales
- B. Fortalecimiento de las Comisiones Descentralizadas de Educación
- C. Mejora de los sistemas de información y rendición de cuentas
- D. Profundización de la autonomía de los centros educativos
- E. Voluntariado
- F. Fortalecimiento de las Direcciones de Salud
- G. Infraestructura

#### **6. Educación Superior**

- A. Creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET)
- B. Universidad Virtual del Uruguay
- C. Fortalecimiento de la articulación de la educación media y la universitaria
- D. Aprobar una Ley de Educación Superior
- E. Fortalecimiento y desarrollo de la UTEC

## 1. Excelencia de los aprendizajes y culminación de ciclos educativos con calidad

---

### A. Evaluación Universal y Continua de Aprendizajes (EUCA)

La Evaluación Universal y Continua de Aprendizajes (en adelante EUCA) se llevará a cabo cada tres años, durante el segundo semestre del tercer año (por ejemplo, a inicios de octubre). Se dirigirá a todos los estudiantes del país, en todos los grados desde 3.<sup>er</sup> grado de educación primaria hasta 3.<sup>er</sup> año de educación media superior. Ello permitirá evaluar el nivel de los aprendizajes como el indicador más importante y al que estará orientada toda acción de cada centro educativo. Durante un día, el sistema educativo entero se abocará a dicha actividad.

Cada tres años, la EUCA evaluará las 10 competencias generales del Marco Curricular Nacional. Esta evaluación permitirá mayores apoyos para la gestión del centro. Será elaborada por funcionarios de la ANEP y por asesores independientes, no pertenecientes a la ANEP, bajo la supervisión técnica del INEEd.

Los resultados de la EUCA, combinados con aspectos como la retención interanual, baja en extraedad y nivel de asistencia de estudiantes, ordenarán los centros en cinco grupos, donde el grupo 1 concentra los centros que presentan los mayores desafíos y el grupo 5 los que presenten los mejores indicadores. Este criterio emula el que ya se aplica para Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica.

Culminada la EUCA, se elaborarán programas de mejora específicos para los cinco grupos.

A partir de la segunda edición de la EUCA, sus resultados —combinados con los aspectos aludidos— contribuirán a definir apoyos y recursos para los centros educativos que presenten:

- los mejores resultados, considerados globalmente, dentro del grupo al que pertenezcan (del 1 al 5) o reagrupados en tres grupos (1 y 2 juntos, 3 y 4 juntos, y 5).
- los mejores resultados en una competencia del marco curricular específica, dentro del grupo al que pertenezcan, (del 1 al 5) o reagrupados en tres grupos (1 y 2 juntos, 3 y 4 juntos, y 5).

Estos apoyos y recursos (partidas monetarias, becas de estudio, partidas para proyectos, intercambios, tutorías, acompañamiento, etcétera) se otorgarán a los centros que se involucren en programas de mejora específicos, con atención a los que presenten mayores dificultades, creando así sinergias beneficiosas y ecosistemas colaborativos que impulsen el progreso en las áreas implicadas.

La EUCA será de carácter obligatorio y sus resultados serán difundidos para conocimiento de las comunidades educativas y de la sociedad en general.

Se tomará en todos los grados, y no solo en los grados de culminación de tramos, por lo que se estudiará la integralidad de los resultados de los aprendizajes en todo el centro educativo. En tal sentido, en los grados en los que aún no se haya culminado un tramo se tomará la prueba del grado anterior. Esto permitirá además medir evolución intertramo.

### **B. Incentivos para retener a los mejores docentes y estudiantes**

Crearemos nuevos planes de becas y celebraremos convenios con entidades nacionales e internacionales que potencien el intercambio estudiantil y docente y ofrezcan oportunidades de estudios en el exterior.

Seguiremos profundizando en el desarrollo de programas institucionales que apunten a continuar aumentando la retención y el egreso en todos los centros educativos.

### **C. Asistencia**

El problema de la inasistencia a los sistemas educativos se vio acentuado luego de la pandemia por covid-19. Uruguay, que históricamente presenta un promedio bajo de asistencia anual, no fue la excepción a esta circunstancia. La problemática fue abordada por la ANEP, que en la administración saliente desplegó estrategias para mitigarla. Se trabajó desde los cuerpos inspectivos para detectar patrones de inasistencia y, en función de ello, trabajar con las familias de forma personal y telefónica, individual y grupal. Continuaremos el trabajo en dicha línea, integrando el apoyo de Ceibal para trabajar con las familias en la asistencia y generar concientización acerca de la importancia de ir todos los días al centro educativo.

### **D. Plan Nacional de Lectura y Escritura**

Implementaremos progresivamente, desde la ANEP, un plan de lectura y escritura que tenga sus inicios en 1.<sup>er</sup> y 2.<sup>do</sup> grado de educación primaria y avance hacia 7.<sup>mo</sup> y 8.<sup>vo</sup> grado de educación media, a fin de desarrollar la competencia en comunicación de todos los estudiantes. Este plan, coordinado con el Programa de Lectura y Educación Lingüística del MEC,<sup>3</sup> incluirá apoyo en la formación de los educadores para desarrollar estrategias dirigidas a mediar entre los niños y adolescentes y la lectura, la participación en eventos y programas que promueven la lectura y la

---

<sup>3</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/lectura>



escritura, como ferias del libro y talleres, y la promoción de iniciativas civiles que fomentan el hábito lector, como las redes virtuales y presenciales de lectores.

### **E. Plan Nacional de Matemática**

Adaptando iniciativas internacionales prometedoras,<sup>4</sup> vamos a implementar un Plan Nacional de Matemática para focalizar la mejora en los aprendizajes de dicha área y de las competencias Pensamiento científico y Pensamiento computacional, integrando herramientas tecnológicas. Es fundamental profundizar en estos aprendizajes por cuanto las pruebas domésticas e internacionales revelan que allí se encuentran los mayores desafíos para nuestros estudiantes y en razón de la estrecha correlación que existe entre una educación de calidad en esta área y las posibilidades de crecimiento y desarrollo para nuestro país.

### **F. Alianza estratégica entre tecnología y educación**

Apoyándonos en la experiencia de Ceibal, profundizaremos en el fortalecimiento de su vínculo con el sistema educativo, así como entre ambos y la Dirección General de Educación Técnico Profesional y las universidades, para potenciar los espacios tecnológicos en los centros educativos.

La ciencia, la tecnología, el diseño y el arte deben incrementar su presencia en las comunidades educativas, fomentando la innovación y la creatividad en todos los niveles, para el desarrollo de las competencias respectivas.

Promoveremos la universalización del pensamiento computacional en educación primaria, la formación de docentes en el área de inteligencia artificial y la organización de congresos, seminarios y olimpiadas en ciencias y tecnología de forma sistemática, que integren las producciones de docentes y estudiantes.

Continuaremos con el fortalecimiento de Ceibal, como agencia de innovación educativa al servicio del sistema educativo en su conjunto y, a su vez, como apoyo en la TCI en la formación de docentes y en el acceso a nuevas formas de educación a través de la tecnología.

### **G. Vínculo entre educación y trabajo**

Profundizaremos las políticas de acuerdos con empresas para pasantías pagas y trabajo en el área de Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional a partir de 2.<sup>do</sup> año de educación media superior.

---

<sup>4</sup> <https://www.mineduc.cl/mineduc-presenta-estrategia-para-la-reactivacion-matematica/>  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnam.primaria.1.inferir.web\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnam.primaria.1.inferir.web_.pdf)

En educación pública crearemos nuevos bachilleratos con modalidad dual, que implica que los estudiantes se forman un 70 % en el centro educativo y un 30 % a través de pasantías en una empresa del sector de actividad de su elección. Para ello, estrecharemos los vínculos con empresas del sector público y privado, a fin de que los estudiantes se formen también en dichos ámbitos.

### H. Educación bilingüe

En la administración saliente, se alcanzó un récord de estudiantes certificados en idioma inglés por la Universidad de Cambridge. Crearemos más cursos bilingües, como el primer bachillerato bilingüe de informática en UTU.<sup>5</sup> Trabajaremos para seguir aumentando la carga horaria de inglés en los distintos niveles educativos y aumentando la certificación internacional de este idioma de forma gratuita.

### I. Alianza entre educación y cultura

Una educación solo puede ser excelente si se orienta a enriquecer al ser humano en su totalidad. Esa es la función principal de la cultura. Por eso proponemos continuar visibilizando y promoviendo la enorme riqueza cultural que se crea desde y a través del sistema educativo formal. Para ello impulsaremos, en concreto:

- Potenciar el Plan Educativo-Cultural de la ANEP como espacio articulador dentro de la propia institución, así como también con el Ministerio de Educación y Cultura, otros ministerios y otras entidades nacionales e internacionales.
- Potenciar políticas para profundizar el rol de docentes y estudiantes como creadores de cultura de calidad.
- Hacer de la ANEP un polo de innovación cultural a través de proyectos propios originados desde los centros educativos mediante acuerdos con entidades departamentales, nacionales e internacionales.
- Fortalecer la educación patrimonial, fomentando el trabajo a partir de la cultura de cada localidad del país.
- Fomentar una política de Transformación de la Cultura ligada a la Transformación Educativa.

### J. Bienestar y salud

Nuestra concepción de educación es integral y por ello incluye la formación en bienestar y salud. Implementaremos cursos que *i*) contribuyan a construir

---

<sup>5</sup> <https://www.utu.edu.uy/noticias/gran-oportunidad-en-utu-este-ano-se-dicta-un-bachillerato-bilingue-en-informatica>

relaciones intra- e interpersonales sanas, apuntando a educar en convivencia, en salud mental y física y en autocuidado; *ii*) prevengan las conductas sexuales de riesgo en adolescentes a través de la educación sexual integral; *iii*) abarquen la prevención de la violencia y el delito y apunten a reducir conductas dañinas como el acoso o el bullying.

## 2. Plan de Excelencia Docente en todos los niveles educativos

---

Como lo ha demostrado la investigación reciente, la calidad de un sistema educativo está estrechamente asociada a la formación y el desempeño de sus docentes. En consecuencia, las políticas de excelencia docente deben contemplar dos aspectos fundamentales: la formación inicial y continua del docente y su carrera profesional.

### A. Formación docente universitaria y formación continua

Continuaremos las acciones que correspondan a efectos de concretar una formación de grado universitaria para docentes, de acuerdo con lo establecido por el marco constitucional y legal de aplicación. A su vez, profundizaremos en la implementación de programas nacionales e internacionales de formación profesional continua y de posgrados (diplomas, maestrías y doctorados) que permitan conocer mejor la realidad educativa nacional e innovar en todas las áreas de servicios educativos de la ANEP. La formación docente se verá potenciada por región, descentralizando la concentración que tiene lugar en el interior del país.

### B. Evaluación diagnóstica

Profundizaremos en el diagnóstico que se viene implementando en aspirantes a docentes, evaluando cuatro de las diez competencias:

- Comunicación
- Pensamiento crítico
- Pensamiento computacional
- Pensamiento científico

Este diagnóstico permitirá reconocer las competencias que los aspirantes tienen desarrolladas y cuáles deberán potenciarse en caso de no alcanzar niveles mínimos. En dicho caso se implementarán cursos de apoyo obligatorios.

### C. Contratación temporal de docentes altamente especializados

Es necesario fortalecer el desempeño docente y la especialización en diversas áreas y unidades curriculares. Para ello, proponemos contratar docentes

nacionales y extranjeros de alto nivel de manera temporal (presencial o virtual) para generar comunidades de aprendizaje y enseñanza, beneficiando el desarrollo educativo de todas las regiones que componen la ANEP, a lo largo y ancho del país.

### **D. Mejoras en el ascenso y la carrera docente**

Continuaremos trabajando en la adecuación del Estatuto del Funcionario Docente para favorecer el mérito y el desarrollo profesional en el ascenso docente, con aprobación de calendarios generales de concurso. Fortaleceremos el ascenso por concurso, reconociendo formaciones específicas y resultados de la evaluación, y respetando los derechos adquiridos.

### **E. Sistema de elección de horas**

Continuaremos con la elección de horas por tres años, para dotar de mayor estabilidad a los equipos docentes en educación media y a las comunidades educativas en general. En educación media se trabajarán mecanismos que permitan atender la ausencia de docentes en todos los niveles educativos.

### **F. Investigación y labor intelectual docente**

Integraremos sistemática y progresivamente renovadas metodologías de investigación en áreas clave (neurociencia, didáctica, evaluación) en la formación de los formadores, en diálogo con los avances más importantes del desarrollo del conocimiento mundial.

Llevaremos adelante una política de publicaciones académicas sobre temas de educación, de alcance nacional, con el propósito de que los equipos docentes puedan dar a conocer y compartir sus experiencias educativas o reflexiones didáctico-pedagógicas en libros y revistas arbitradas de reconocimiento internacional. Para ello es necesario acompañar el proceso con formación en investigación y escritura académica, que serán implementadas en consonancia con la labor intelectual que realizan los docentes sobre sus teorías y prácticas.

A su vez, generaremos laboratorios de análisis e intercambio de las «mejores prácticas» entre los propios docentes, contribuyendo a una mayor articulación de recursos, programas y componentes institucionales dentro de la ANEP.

### **G. Programa nacional para titular a docentes no egresados en actividad**

Atenderemos las demandas de formación y capacitación profesional de educadores que se desempeñan en la ANEP pero aún no han podido completar su

titulación, porque las modalidades existentes no les permiten combinar y atender a su vez sus responsabilidades laborales con las familiares.

### H. Fortalecer las Asambleas Técnico Docentes (ATD)

Fortaleceremos las ATD como espacio de intercambio y construcción de las comunidades de educadores y como ámbito para expresar planteos, contribuir con aportes y demandas, cada día más profesionales, con relación a las líneas estratégicas dispuestas por las autoridades de la ANEP y a las problemáticas que componen cada subsistema en particular, generando propuestas en el marco de sus competencias. Propondremos que las decisiones se tomen por voto secreto en cada caso.

## 3. Equidad educativa en todos los niveles

### A. Educación obligatoria desde los 3 años

Debemos continuar avanzando en la cobertura, la profesionalización y el fortalecimiento de la educación inicial. Vamos a asegurarnos de que nuestra primera infancia en contextos vulnerables tenga la posibilidad de acceder al sistema de cuidados y al sistema educativo, ampliando para ello la cobertura de los centros CAIF [ver capítulo «Infancia»] y estableciendo la obligatoriedad de la educación inicial desde los 3 años. Considerando que la ANEP tiene alrededor de 3.000 cupos libres en sus jardines, esta es una manera eficiente de optimizar recursos que obedece, además, a las recomendaciones de la literatura especializada del área de las Ciencias de la Educación.

Mejoraremos, a su vez, la coordinación interinstitucional entre la ANEP, el INAU y el Poder Ejecutivo, potenciando la articulación en el sistema dirigido a proteger a la primera infancia [ver propuesta en apartado 4 de «Integración Social»].

### B. Generar 80 nuevos centros de educación media (liceos y UTU) de tiempo completo

Transformaremos 80 centros de educación media a la modalidad Centro María Espínola, construyendo nueva infraestructura y convirtiendo la existente en tiempo completo, para atender jóvenes de 7.º, 8.º y 9.º grado de contextos de alta vulnerabilidad. Estos centros trabajarán ocho horas diarias, tendrán tres comidas, talleres optativos obligatorios, nuevas figuras docentes pedagógicas de deportes, tecnología y recreación. Los docentes tendrán permanencia en sus cargos y formación profesional permanente, y se desplegarán estrategias de acompañamiento a estudiantes y familias.

### **C. Extender la jornada escolar de 4 horas en los jardines y escuelas de la ANEP de los quintiles 1, 2 y 3**

La cantidad de estudiantes matriculados en escuelas urbanas en educación primaria de tiempo completo o extendido representa hoy alrededor de la mitad de los niños matriculados en la educación pública; la otra mitad está matriculada en escuelas comunes. En cuanto a educación inicial, el porcentaje de estudiantes que asiste a escuelas o jardines de tiempo completo o extendido asciende a un total del 26 %.

Nuestro objetivo de largo plazo es universalizar la jornada completa o extendida para todos los niños matriculados en las escuelas o jardines de la ANEP. Para avanzar en esa dirección, priorizaremos la extensión de estas modalidades en las escuelas de 4 horas de los quintiles 1, 2 y 3, focalizando recursos donde existen mayores urgencias.

### **D. Políticas de acompañamiento focalizado, basadas en la información de la EUCA**

Realizaremos, periódica y sistemáticamente, planes de acompañamiento basados en la información brindada por la EUCA, especialmente focalizados en los centros educativos con mayores necesidades. Esto implicará continuar y profundizar el programa Avanza que está en marcha actualmente.

### **E. Bachillerato tecnológico**

Vamos a impulsar el proyecto de ley ya presentado en la legislatura saliente para que el Poder Ejecutivo implemente una oferta de Bachillerato Virtual en la ANEP para las personas mayores de 18 años y con alcance nacional, con el objetivo de ofrecer una formación integral y adaptada a las necesidades de los estudiantes. Se deberá garantizar la calidad educativa en el Bachillerato Virtual, lo que implicará profundizar la capacitación de los docentes en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como en metodologías didácticas innovadoras para el aprendizaje en línea. Asimismo, se deberán establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar que los estudiantes adquieran los conocimientos y las competencias necesarias.

### **F. Brindar mayores incentivos para que los docentes más formados y experimentados elijan enseñar en los centros educativos más desfavorecidos**

Tal como sucede hoy en las escuelas Aprender de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, brindaremos incentivos a docentes en centros con mayor vulnerabilidad (becas de estudio vinculadas a su tarea docente, por ejemplo), enfocados en elementos que tengan que ver con el trabajo en dichos centros. Se

trasladará esta política a la educación media general y tecnológica, entre otros incentivos que se desarrollarán a futuro.

### **G. Equidad y estudiantes con habilidades excepcionales**

Estableceremos políticas focalizadas para atender a la población con habilidades excepcionales, tanto para detectarlas como para contribuir a desarrollar su potencial y evitar rezagos. Esta tarea se ha iniciado en educación primaria y deberá continuarse en los otros niveles educativos, estableciendo planes de intervención al efecto.

### **H. Inclusión de estudiantes en situación de discapacidad**

En el marco de los planes existentes, se trabajará por el fortalecimiento de la efectiva inclusión en la educación en todos los niveles de los estudiantes en situación de discapacidad, articulando y coordinando con otras entidades públicas, tal como se logró con el Mides la creación de la figura del facilitador de autonomía.

### **I. Inclusión de niños, niñas y adolescentes con TEA**

A partir de la creación del CeRTEA (Centro de recursos para alumnos con TEA), se profundizará en la inclusión de niños, niñas y adolescentes con TEA, en diálogo con las familias y las comunidades educativas. Continuaremos fortaleciendo la red de educadores de educación inclusiva, estableciendo espacios de diálogo y articulación y apuntalando el observatorio de educación inclusiva, para desarrollar acompañamientos efectivos.

### **J. Integrar a las familias al proceso educativo**

A efectos de promover la integración de las familias al proceso educativo, fundamental para aumentar las probabilidades de cumplimiento de sus fines, promoveremos presupuestos participativos, proyectos de centro a través de concursos nacionales, así como la efectiva instalación de los Consejos de Participación en los establecimientos educativos.

## **4. Excelencia en la gestión**

---

En relación con la gestión de los centros educativos, la TE ha implicado un importante avance en todas las dimensiones: pedagógica, administrativa, de infraestructura, relaciones interinstitucionales, entre otras. Nuestro desafío será profundizar en los cambios que ya se han logrado y proyectar el trabajo hacia un horizonte de autonomía en la toma de decisiones responsable.

Avanzaremos hacia otros niveles en la concreción de las políticas educativas en cada centro de acuerdo a su singularidad y contexto de actuación, en los siguientes aspectos:

### **A. Desarrollo de capacidades institucionales**

Se continuará avanzando en adecuar la estructura interna de la ANEP a partir del desarrollo de capacidades institucionales: infraestructurales y técnicas. Continuaremos con la disminución de cargos de confianza, la profesionalización de las funciones de apoyo a la gestión institucional, el desarrollo de destrezas técnicas en la gestión que atiendan los factores críticos de cada centro, la implementación de concursos y programas nacionales de formación para funcionarios de gestión de la ANEP y la reestructuración de una organización general.

### **B. Fortalecimiento de las Comisiones Descentralizadas de Educación**

En línea con lo anterior, fortaleceremos las Comisiones Descentralizadas de Educación de cada departamento, como entidades que agrupan a los referentes locales de los diferentes niveles educativos a fin de desarrollar proyectos y propiciar e implementar soluciones de diversa naturaleza a problemáticas que se originan en sus respectivos ámbitos de acción.

### **C. Mejora de los sistemas de información y rendición de cuentas**

Seguiremos mejorando los sistemas de información y rendición de cuentas existentes, coordinándolos con otros pertinentes [ver capítulo «Infancia»] y generaremos nuevos, para optimizar el uso de los recursos económicos asignados a la educación.

Profundizaremos el trabajo hacia una cultura de rendición de cuentas en todos los ámbitos, fortaleciendo las auditorías en la ANEP, en un marco de efectiva planificación estratégica sistémica.

### **D. Profundización de la autonomía de los centros educativos**

Los centros deben contar con un mayor grado de gestión propia, que les permita organizar su proyecto de centro y adoptar decisiones para su mejor funcionamiento, atendiendo las particularidades que se generan en su propia cotidianidad. Esta autonomía, basada en la transferencia de responsabilidades y recursos, permitirá una acción pertinente y eficaz en relación con el entorno social en el que se encuentran.



### E. Voluntariado

Promoveremos el desempeño de estudiantes que dediquen su tiempo, de noviembre-diciembre de cada año hasta febrero-marzo del año siguiente, para colaborar en distintas instituciones que necesitan el apoyo permanente de personas dedicadas, con amor hacia lo que hacen y atención a quienes la necesitan.

### F. Fortalecimiento de las Direcciones de Salud

Fortaleceremos el acompañamiento y seguimiento de docentes y funcionarios a través de las Direcciones de Salud del Codicen y de los subsistemas educativos.

### G. Infraestructura

Continuaremos con las acciones de mejora en la infraestructura educativa, delegando el mantenimiento de edificios a entidades nacionales o departamentales a través de convenios como los que se han venido celebrando en la actual administración.

## 5. Educación superior

---

### A. Creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET)

De conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la ley 18.437, Ley General de Educación, en redacción dada por la ley 19.889, se instaurará el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) como espacio de diálogo, articulación y coordinación dirigido a promover la generalización de este nivel educativo, conectándolo con el mundo del trabajo, para el desarrollo de capacidades acordes con el sector productivo del país.

A su vez, uno de sus objetivos será acelerar la descentralización de todo este nivel educativo, reconociendo aprendizajes adquiridos en distintos trayectos.

### B. Universidad Virtual del Uruguay

Vamos a impulsar el proyecto de ley presentado en la legislatura saliente para crear la Universidad Virtual del Uruguay, cuyo objetivo es avanzar en la democratización de la educación. Tomando como ejemplo la Unopar o la Unitec en Brasil, la Siglo XXI o la Ucasal en Argentina, la Uned en Costa Rica o la Unad y Unminuto en Colombia, creemos que debemos aprovechar las oportunidades que ofrece el permanente desarrollo tecnológico para ampliar el acceso y la cobertura de la educación superior, pensando especialmente en el interior del país y en múltiples sectores sociales que, por sus características, requieren de una educación más flexible.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/158998>

### C. Fortalecimiento de la articulación de la educación media y la universitaria

Promoveremos una política de coordinación que congregue a representantes de la ANEP y del SNET, con el fin de generar una mesa de diálogo y proyección de trabajo permanente y conjunto, a partir del cual puedan desarrollarse acciones orientadas a mitigar la transición del bachillerato a la universidad y dotar al estudiante de mayores herramientas para su continuidad educativa y egreso universitario. En este sentido, el Ministerio de Educación y Cultura jugará un rol clave, como entidad que orienta y articula acciones conjuntas entre las distintas entidades autónomas con responsabilidades en los niveles educativos referidos.

### D. Aprobar una Ley de Educación Superior

Países como España,<sup>7</sup> Francia<sup>8</sup> o Australia,<sup>9</sup> o como Argentina<sup>10</sup> y México<sup>11</sup> en la región, han aprobado leyes nacionales de educación superior a los efectos de generar un marco normativo común para todos los subsistemas de educación superior.

La Ley de Educación Superior establecerá lineamientos relativos a los estándares de calidad y a los procesos de acreditación; asistencia financiera para los estudiantes; la autonomía, la libertad y la laicidad en la educación superior; la investigación y la innovación; la extensión, la responsabilidad y la transparencia; los derechos y responsabilidades de los estudiantes, entre otros temas.

### E. Fortalecimiento y desarrollo de la UTEC

La UTEC, creada en 2012, representó un importante avance en la descentralización de la educación superior y en la educación orientada a la innovación, a la ciencia y la tecnología. Entendemos de vital importancia su fortalecimiento en términos de ampliación de cupos, oferta de carreras y extensión territorial, que priorizaremos como objetivos alineados con la integración del Uruguay a la Economía del Conocimiento. El Uruguay que nos debemos requiere de más profesionales formados en carreras científicas y tecnológicas y, en ese sentido, potenciar el rol de la UTEC resulta clave, así como incentivar el ingreso a estas carreras a través de todas las instituciones de educación universitaria y terciaria [ver capítulo «Ciencia y Tecnología e Innovación»].

7 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7500>

8 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006071191/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191/)

9 <https://www.legislation.gov.au/C2011A00073/2022-11-30/text>

10 <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

11 [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES\\_200421.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf)

# Salud



## ¿De dónde partimos?

La pandemia por covid-19 permitió apreciar la importancia de la fortaleza de su red de atención pública —construida a lo largo de décadas de esfuerzos del Estado— y la larga tradición asistencial de sus prestadores privados, hoy agrupados sinérgicamente a través de un Sistema Nacional Integrado de Salud.

También es cierto que se visibilizaron, aún más, las inequidades geográficas y económicas que el sistema venía arrastrando, al tiempo que la eficiencia en la gestión de los recursos y la sostenibilidad financiera de los prestadores del sistema, y del propio SNIS, recibe cuestionamientos por parte de organizaciones de usuarios, partidos políticos, analistas locales y organizaciones sanitarias internacionales. Si bien Uruguay destina un 9 % de su PIB al gasto total en salud —superando las recomendaciones de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS)—, la prestación de los servicios de salud no cumple con las expectativas de gran parte de la población.

La reforma del sistema de salud de 2007 se realizó sobre tres pilares: cambios en el modelo de atención, en el de gestión y en el financiamiento. Los prestadores son las Instituciones Asistenciales Médicas Colectivas (IAMC) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que ampliaron su cobertura de 1.820.000 usuarios en 2012 a 2.550.000 usuarios en 2023. En especial, hubo un incremento de usuarios adultos mayores de 65 años en las IAMC, cifra que desde 2012 hasta 2023 aumentó en más del triple.

Estos cambios, sumados a fenómenos demográficos como el envejecimiento poblacional y a la concentración de la carga de enfermedad en las enfermedades no transmisibles en un 80 %, nos obligan a repensar el diseño de un sistema que cada vez será más demandado.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Uruguay donde todos los ciudadanos accedan a un sistema sanitario de primera calidad, orientado a la prevención y a la promoción de la salud, utilizando los recursos de manera eficiente. Hacia un sistema mixto que incluya un prestador de salud pública comprometido con la excelencia y del que la ciudadanía uruguaya se sienta orgullosa.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Prevención

#### 2. Avanzar en la descentralización de la salud

- A. Reforzar coordinación con gobiernos locales
- B. Sistema Nacional de Residencias Médicas
- C. Incentivar la radicación de especialistas en el interior del país
- D. Reforzar el rol del médico familiar
- E. Fortalecimiento del rol de enfermería y visión integral del equipo de salud
- F. Descentralización de los Centros de Referencia
- G. Telemedicina
- H. Mejorar la calidad asistencial

#### 3. Gestión, transparencia y eficiencia

- A. Designación por concurso de los directores de los hospitales públicos
- B. Transparencia en los tiempos de espera
- C. Licencias a cargo del MSP

#### 4. Financiamiento

- A. Actualizar el cálculo de las cápitras
- B. Facilitar la investigación clínica y la innovación biomédica
- C. Avanzar en la complementariedad de prestadores de salud

#### 5. Salud Mental

- A. Educación
- B. Profundizar el modelo comunitario de atención
- C. Atención psicológica

D. Planes focalizados

E. Concientización

F. Prevención del suicidio

G. Instituto de Salud Mental y Prevención del Suicidio

## 6. Adicciones

A. Prevención

B. Creación de 30 centros de tratamiento y rehabilitación para el uso problemático de drogas

C. Ampliar la red pública de servicios de uso problemático de drogas

D. Personas privadas de libertad



## 1. Prevención

---

La prevención en salud, desde un enfoque biopsicosocial, implica implementar «medidas destinadas no solamente a prevenir la aparición de la enfermedad, tales como la reducción de factores de riesgo, sino también a detener su avance y atenuar sus consecuencias una vez establecida».<sup>12</sup> Así, la prevención tiene un alcance muy amplio que obliga a establecer prioridades.

Debemos profundizar en acciones que concienticen a la ciudadanía acerca de la prevención, sus derechos en materia de salud y hábitos saludables. Para ello, facilitaremos el acceso a la información clínica, avanzando en el proceso de digitalización de las historias clínicas, y trabajaremos en el diseño de mecanismos, apoyados en las ciencias del comportamiento, para promover los chequeos y las consultas regulares (como notificaciones consentidas, avisos, etcétera).

En especial, Uruguay necesita mayor eficiencia en la prevención primaria y secundaria de los factores de riesgo cardiovascular. Implementaremos un programa de prevención enfocado fundamentalmente en un cambio de paradigma en el control de la hipertensión arterial y la diabetes en la atención primaria, con el potencial para que a finales del quinquenio se haya logrado una disminución de 10 puntos en la carga de enfermedad atribuible a estos factores.

Asimismo, nuestro país debe atender con mayor eficacia los problemas de salud mental y adicciones que atraviesa una parte importante de la población. Se estima que cuatro de cada diez uruguayos sufren problemas de salud mental, mientras que son alrededor de 260.000 las personas con consumo problemático de alcohol y 27.000 con consumo problemático de marihuana (alrededor del 16 % de los consumidores). Un dato particularmente alarmante en este sentido es que el suicidio es la principal causa de muerte violenta en la población general, superando homicidios y siniestros de tránsito, y la principal causa de muerte en personas de entre 15 y 19 años. En este sentido, planteamos medidas específicas en los numerales 5 y 6 de este capítulo.

A su vez, si bien en esta administración se efectivizaron importantes avances en seguridad vial y se ha registrado una tendencia a la baja en la mortalidad por siniestros de tránsito en los últimos años, estos siguen siendo una de las principales causas de muerte entre uruguayos y su acaecimiento continúa ocasionando lesiones y traumatismos graves año a año. Ello demanda un fortalecimiento de las acciones de prevención en la materia, tanto en profundización de las líneas

---

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud. (1998). *Glosario de Promoción en Salud*.  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67246/1/WHO\\_HPR\\_HEP\\_98.1.spapdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67246/1/WHO_HPR_HEP_98.1.spapdf)

de trabajo seguidas por la Unasev como en campañas de concientización y en la mejora en los tiempos de respuesta de los servicios de salud a las emergencias.

Particularmente, Uruguay tiene un importante deber con el cuidado integral de sus infancias [ver capítulo «Infancia»], por lo que el plan Primeros Pasos que se va a implementar priorizará el acceso a la salud para madres embarazadas y con primera infancia a su cuidado, desde la prevención. A su vez, se deberán reforzar las estrategias de prevención específicas en este ámbito, por ejemplo, intervenciones en nutrición y de salud materno-infantil, que han mostrado ser altamente costo-efectivas medidas en AVAD (años de vida ajustados por discapacidad).

## 2. Avanzar en la descentralización de la salud

---

### A. Reforzar coordinación con gobiernos locales

La gestión de las redes de atención pública en el interior de la República debe recibir mayor autonomía y poder de articulación con los gobiernos locales, que tienen una visión más precisa de la realidad epidemiológica y socio-sanitaria. La evidencia internacional es abundante en este sentido: la mayor descentralización de la gestión de la salud pública es recomendada, por ejemplo, por la OMS.<sup>13</sup> Avanzaremos en procesos que apunten en esta dirección, para tender hacia una mayor equidad en la cobertura y calidad de los servicios de salud.

### B. Sistema Nacional de Residencias Médicas

La formación de recursos humanos, incluyendo personal médico y no médico, es esencial para la amplitud y calidad de los servicios de salud. Asimismo, la experiencia práctica en centros asistenciales juega un papel crucial en la mejora de la formación profesional. Un estudio realizado en 2021 por Bonapelch, Cámpora y Fuentes, titulado *Desarrollo de un modelo sistemático para la planificación de especialidades médicas en Uruguay*, identifica una significativa discrepancia entre la oferta y la demanda de especialistas en distintas áreas.

Acorde con las recomendaciones de este estudio, se propone que la Junta Nacional de Salud (Junasa) desarrolle, en un plazo de 180 días, una Política Nacional de Recursos Humanos en Salud. Esta política debería enfocarse en revisar y optimizar los objetivos del sistema de residencias médicas, asegurando que se atiendan las necesidades actuales y futuras del sistema de salud.

---

<sup>13</sup> Villar, Hugo y Ferreira, Ciro. (2005). *Descentralización en salud: sistemas departamentales y locales de salud*.



### **C. Incentivar la radicación de especialistas en el interior del país**

Existen desigualdades geográficas importantes respecto de la disponibilidad de especialistas a lo largo y ancho del país. Para subsanarlas, llevaremos a cabo un mapeo, identificando deficiencias de especialistas en cada departamento y diferenciando a su vez la situación en las áreas rurales y en las urbanas. También estableceremos un fuerte sistema de incentivos económicos para que los especialistas elijan radicarse en las poblaciones del interior del país más desatendidas.

### **D. Reforzar el rol del médico familiar**

Complementando lo anterior, se reforzará la formación en medicina familiar y se desplegarán incentivos para su ejercicio en aquellas localidades donde el rol de los médicos familiares pueda suplir de forma óptima la demanda de los pacientes.

### **E. Fortalecimiento del rol de enfermería y visión integral del equipo de salud**

El mundo avanza en el sentido de proporcionar asistencia y acompañamiento en salud a través de equipos de salud, formados por profesionales en enfermería, fisioterapia, fonoaudiología, etcétera, en oposición a los centrados en la figura del médico. En nuestro país, la proporción médicos-enfermeros es de 2:1, cuando los organismos internacionales recomiendan que sea, al menos, de 2:2. Promoveremos modelos asistenciales que fortalezcan el rol de enfermería y de equipos multidisciplinarios de salud.

### **F. Descentralización de los Centros de Referencia**

Promoveremos la instalación de nuevos centros o servicios de referencia en salud en el interior del país, para garantizar el acceso a la atención de calidad en patologías que requieran un alto nivel de especialización en técnicas, procedimientos y tecnologías para su tratamiento.

### **G. Telemedicina**

Estimularemos el desarrollo de una telemedicina de calidad, con el objetivo de que los ciudadanos que viven en zonas distantes puedan acceder a la atención primaria. En particular, evaluaremos el resultado del plan piloto de telemedicina para la atención de la salud mental, implementado por ASSE en convenio con el BID, y lo extenderemos en función de los resultados observados.

## H. Mejora de la calidad asistencial

Examinaremos la extensión de horas de operación de las Redes de Atención Primaria (RAP), prestando especial atención a aquellas ubicadas en zonas rurales, donde frecuentemente son la única opción asistencial disponible en varios kilómetros a la redonda.

## 3. Gestión, transparencia y eficiencia

### A. Designación por concurso de los directores de los hospitales públicos

En línea con el énfasis en el mérito, la transparencia y la eficiencia que orienta toda nuestra propuesta programática, especialmente en cuanto corresponde a la designación de autoridades públicas, proponemos que los directores de los hospitales públicos sean designados por concurso, asegurando que el diseño y la ejecución de los concursos se realice de forma imparcial y transparente.

### B. Transparencia en los tiempos de espera

Los tiempos de atención para médicos y especialistas que se reglamentaron en el decreto 359/007 frecuentemente son incumplidos en todos los prestadores de salud (públicos y privados). Esto tiene una explicación multifactorial y demanda la implementación de incentivos para que las IAMC reduzcan los tiempos de espera.

En el mundo, la transparencia en su concepto moderno (no solo la disponibilidad de la información, sino también su inteligibilidad para un usuario promedio y su claridad) es una herramienta fundamental para mejorar la gestión de la salud pública.<sup>14</sup> El MSP cuenta con un portal en el que se pueden visualizar algunos datos referidos a costos, satisfacción de los usuarios y metas asistenciales,<sup>15</sup> pero es un sitio web poco conocido, con una interfaz no muy amigable para el usuario y que requiere de adaptación para su uso a través de celulares.

Vamos a rediseñar esta página web y a desarrollar una aplicación móvil que permitirá la publicación periódica y más frecuente de la información. Nos aseguraremos de que sea fácilmente legible para los usuarios. Por ejemplo, implementaremos un sistema de semáforo (calificaciones verde, roja o amarilla) para los principales indicadores de costos y calidad asistencial por IAMC. Además, maximizaremos los esfuerzos para aumentar la visibilidad del portal.

<sup>14</sup> Kosack y Fung, 2014.

<sup>15</sup> <https://atuservicio.msp.gub.uy/>

### C. Licencias a cargo del MSP

El MSP tiene a su cargo el otorgamiento de múltiples autorizaciones y licencias, y enfrenta problemas de seguimiento y control después de que estas son concedidas. Los procedimientos para solicitar dichas autorizaciones y licencias, a su vez, suelen ser engorrosos y fuertemente restrictivos.

Vamos a agilizar los permisos para evitar demoras innecesarias en la disponibilidad de medicamentos, procedimientos y tecnologías.

## 4. **Financiamiento**

---

### A. Actualizar el cálculo de las cápitas

Con el objetivo de mejorar la salud económica y financiera de las IAMC del SNIS, proponemos una revisión inmediata de las cápitas de forma tal que estas contemplen, además del factor etario y género, consideraciones epidemiológicas de los usuarios, así como mecanismos de financiamiento para inversiones y cambios de tecnología médica. Como contrapartida, se acordarán con las IAMC mecanismos de control de gestión para hacer más eficiente y transparente el manejo de los fondos.

### B. Facilitar la investigación clínica y la innovación biomédica

Los procesos para habilitar la investigación clínica y la innovación biomédica son actualmente engorrosos e imprevisibles, lo que genera un importante desincentivo a su desarrollo. Acortar, simplificar y transparentar los trámites para la obtención de licencias y puesta en marcha de emprendimientos, logrando controles de riesgos más eficientes, permitirá el ingreso de fondos genuinos al sistema, el desarrollo académico y el mejoramiento continuo de nuestros cuerpos asistenciales, así como una mejor atención y cobertura de enfermedades desatendidas a largo plazo.

### C. Avanzar en la complementariedad de prestadores de salud

Se avanzará en la complementariedad de los prestadores de salud que no están integrados al SNIS (Sanidad Militar, Hospital Policial, Hospital de Clínicas) con respecto del resto de las instituciones que sí pertenecen, haciendo más justo y eficiente el uso de los recursos asignados.

## 5. Salud mental

---

La ley 19.529, Ley de Salud Mental, encomendó al Ministerio de Salud Pública la realización de un Plan Nacional de Salud Mental (PNSM), que fue elaborado para los años 2020-2027. Entendemos que este plan apunta en la dirección correcta y debe seguir implementándose, incluyendo acciones de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación.

### A. Educación

La educación en salud en general y en especial en salud mental y emocional, bienestar, habilidades de autocuidado y de relacionamiento intra- e interpersonal son de importancia cardinal para el desarrollo saludable de las personas, desde una perspectiva integral. Entendemos que la educación formal debe brindar herramientas en este aspecto, sobre todo teniendo en cuenta que, en un relevamiento realizado en estudiantes de educación media, se constató que este tipo de habilidades son especialmente demandadas por los estudiantes en relación con la oferta educativa.

Es por ello que proponemos la inclusión de un módulo impartido en todos los centros educativos de la ANEP, desde educación primaria y hasta educación media superior, que aborde las áreas referidas, entre otras (también incluiría formación dirigida a combatir la violencia, el delito desde edades tempranas, el uso problemático de drogas, el bullying y el ciberacoso, y la educación sexual) [ver capítulo «Educación»].

### B. Profundizar el modelo comunitario de atención

Prevalen en Uruguay, todavía, estructuras monovalentes (hospitales psiquiátricos y asilares), cuyo cierre y transformación están previstos por la Ley de Salud Mental y deben realizarse antes del año 2025. En ese marco, es necesario profundizar y fortalecer el modelo comunitario de atención a la salud mental, que se centra en la inclusión sociocomunitaria de las personas y aborda las respuestas bajo principios de integralidad, territorialización y continuidad de los cuidados.

Para ello, se deberá potenciar el área de salud mental del MSP, dotándolo de recursos que permitan un adecuado seguimiento del PNSM, en coordinación con todos los actores clave para su implementación efectiva (instituciones académicas, intendencias, representantes territoriales, prestadores de salud, sociedad civil, entre otros).

A su vez, vamos a fortalecer la red de servicios de salud mental insertada en el SNIS y la coordinación con la sociedad civil, avanzando hacia la optimización de

los servicios basada en la complementación de los equipos básicos de salud y en su capacitación y capacidad resolutive en salud mental.

Por otra parte, se ampliará la oferta de casas de medio camino, residencias asistidas, hogares protegidos y vivienda supervisada, así como en programas de apoyo domiciliario con asistentes personales que promuevan la autonomía en personas con trastornos mentales severos, de forma de asegurar una red eficaz de atención comunitaria.

### C. Atención psicológica

Proponemos que a aquellos usuarios de las prestadoras de salud a quienes no se les pueda proveer atención en salud mental con la periodicidad adecuada, y tengan necesidades diagnosticadas de tratamiento psicológico, puedan recurrir a psicólogos licenciados externos que contarán total o parcialmente con un aporte estatal directo o indirecto. Para brindar este servicio se celebrarán convenios con ONG y universidades tanto públicas como privadas.

### D. Planes focalizados

La atención en salud mental debe adecuarse a las necesidades de cada persona que la necesite, procurando tender cada vez más hacia modelos personalizados y con participación activa del usuario. Bajo esa premisa es que se llevan a cabo programas focalizados como Ni Silencio Ni Tabú,<sup>16</sup> dirigido a adolescentes y jóvenes, en torno al cual se desarrollan talleres de sensibilización en salud mental y módulos de capacitación para adultos en Ceibal, y se fomenta la investigación académica en el tema.

Existen otras poblaciones que también están expuestas a mayores riesgos y vulnerabilidades en el cuidado de la salud mental. Los policías, por ejemplo, presentan una mayor prevalencia de trastornos como el estrés, la ansiedad o la depresión, y una tasa de suicidio significativamente más elevada que la de la sociedad general. En nuestro país las personas de edad avanzada experimentan frecuentemente depresión o ansiedad, pero suelen considerarse erróneamente parte del envejecimiento o consecuencia de otras enfermedades.<sup>17</sup> Entre las personas en situación de calle y las personas privadas de libertad, a su vez, existe una prevalencia significativamente mayor de trastornos de salud mental.

<sup>16</sup> <https://www.unicef.org/uruguay/ni-silencio-ni-tabu>

<sup>17</sup> Ministerio de Salud. (2020). *Plan Nacional de Salud Mental 2020-2027*.  
[https://www.psicologos.org.uy/Plan\\_Nacional\\_Salud\\_Mental.pdf](https://www.psicologos.org.uy/Plan_Nacional_Salud_Mental.pdf)

Todas estas poblaciones requieren de acciones focalizadas para promover, prevenir y tratar los trastornos de salud mental, diseñadas a la luz de sus particularidades y necesidades específicas.

### **E. Concientización**

Pese a algunos avances en la concepción colectiva de la salud mental, prevalecen todavía algunas visiones estigmatizantes que frecuentemente obstaculizan la búsqueda de ayuda o la continuidad en la atención y los tratamientos necesarios. Simultáneamente, asistimos a un fenómeno de medicalización, patologización o psicologización de los problemas psicosociales o de la vida cotidiana.

Trabajaremos en la construcción de una cultura saludable de la salud mental, con mirada integral y desde una perspectiva de derechos humanos, a través de campañas informativas y de concientización, en alianza con los medios de comunicación.

### **F. Prevención del suicidio**

Uruguay tiene una de las tasas de suicidio más altas de la región y del mundo, que a su vez presenta una tendencia general de aumento. En 2023 se registraron 754 suicidios, 21,2 por cada 100.000 habitantes.

Estos indicadores son altamente preocupantes y requieren de acciones focalizadas. Proponemos que Uruguay siga los ejemplos de políticas públicas de países como Australia, Escocia y España, y que legisle con base en los lineamientos propuestos por la OMS. Ello implica la implementación de medidas de prevención, intervención y posversión de conductas suicidas basadas en evidencia, así como la incorporación de una perspectiva del problema que implique a la sociedad en conjunto.

Para ello, Uruguay debe asegurar la prevención de los intentos de autoeliminación (IAE), creando acciones específicas en los centros educativos, abordando la temática a través de herramientas de superación de momentos de adversidad, de resiliencia y del manejo de la frustración. Dado el aumento de suicidios en las fases de niñez y adolescencia, dichas herramientas deben ser implementadas desde el ciclo de educación inicial.

Además, es necesario entender las causas locales del suicidio y el contexto específico que lo provoca, así como hacer un seguimiento de los IAE, que son un fuerte predictor de los suicidios consumados. Para ello, crearemos un Observatorio de la Conducta Suicida, que permita tomar acciones basadas en datos reales y completos.

En los protocolos de atención a víctimas de IAE debe incluirse información sobre si la persona tiene acceso a armas de fuego, con el objetivo de poder restringir temporalmente su acceso por un determinado período.

El suicidio tiene un fuerte componente de contagio, lo que hace necesario crear un programa de posvención de la conducta suicida. Se calcula que por cada suicidio existen ocho personas directamente afectadas, entre familiares, amigos y compañeros de trabajo. La cercanía a una persona que ha cometido un suicidio es uno de los predictores más fuertes de la conducta suicida, por lo que es fundamental trabajar con los espacios de socialización que se consideren relevantes en cada caso.

## **G. Instituto de Salud Mental y Prevención del Suicidio**

Actualmente, en Uruguay existe la Comisión Honoraria de Prevención del Suicidio (CNHPS), que funciona bajo la órbita de la Dirección General de la Salud del Ministerio de Salud Pública, y la Comisión Nacional de Apoyo a la Salud Mental, ex Patronato del Psicópata.

El PNSM prevé como uno de sus objetivos la promulgación de una ley que declare de interés nacional las actividades de prevención de suicidio y defina la modalidad jurídica de constitución de la CNHPS, y que asegure fuentes de ingreso para la infraestructura y la gestión efectiva de las actividades previstas en el plan.

Cumpliremos con dicho objetivo y, en atención a la evidente vinculación que existe entre la función que cumplen ambas comisiones, crearemos el Instituto de Salud Mental y Prevención del Suicidio, que tendrá la forma jurídica de persona pública no estatal. Este organismo nucleará a las demás entidades y programas vinculados, como el Centro Martínez Visca y sus tres programas de inclusión sociocomunitaria.

## **6. Adicciones**

---

### **A. Prevención**

Desde la Junta Nacional de Drogas se impulsa Uruguay Previene, que enmarca las acciones de prevención en materia de consumo de drogas. Estas acciones incluyen medidas de prevención universales, selectivas e indicadas para que sean tomadas en los ámbitos educativos, familiares, comunitarios y laborales, estructuradas en torno a un enfoque que combina la perspectiva de derechos humanos, la interseccionalidad, la perspectiva de género, la perspectiva generacional y la perspectiva territorial. Entendemos que las acciones allí planteadas deben continuar y profundizarse.

La evidencia es clara en lo que respecta a que cuanto más joven es una persona al momento de consumir una droga, mayor es la posibilidad de desarrollar un consumo problemático. Evitar o retrasar al máximo el consumo de drogas desde edades tempranas resulta clave a efectos de obtener los mejores resultados en materia de prevención. Es por ello que planteamos implementar un módulo en la educación pública que aborde el consumo de drogas desde primaria hasta educación media superior [ver capítulo «Educación»].

Se observan tendencias crecientes en el consumo de drogas en adolescentes. Por ello fortaleceremos especialmente las acciones de prevención selectivas respecto de este grupo. Entendemos que el Plan Nacional para la Salud Mental y el Tratamiento de las Adicciones apunta en la dirección correcta en tanto dispone la creación de siete Centros de Inclusión y Promoción Social para atención de jóvenes y adolescentes de entre 14 y 24 años. Esto deberá complementarse con la expansión de los Centros de Atención Integral o Centros de Referencia barriales, con oportunidades de formación, deportivas y recreativas, con la capacitación de actores del sistema educativo y de salud para la prevención y detección de usos problemáticos de sustancias y con el fortalecimiento del programa Familias Fuertes.

### **B. Creación de 30 centros de tratamiento y rehabilitación para el uso problemático de drogas**

Al día de hoy existen alrededor de 290.000 personas con consumo problemático de alcohol o cannabis, a los que se suman por lo menos 70.000 personas que presentan consumo problemático de cocaína o pasta base, de acuerdo con la información en los Objetivos Sanitarios Nacionales 2030 del MSP.<sup>18</sup>

Si bien es cierto que no existe un modelo único de tratamiento y rehabilitación, y que la internación no necesariamente es la respuesta óptima para todos los usuarios, es evidente que la oferta pública de centros de tratamiento y rehabilitación con internación es insuficiente, considerando la prevalencia del consumo problemático de sustancias en nuestro país. En la actualidad, están disponibles para usuarios de ASSE CasAbierta en Artigas, Portal Amarillo en Montevideo, El Jagüel en Maldonado y Chanaes en San José (este último para adolescentes y jóvenes varones con patología dual: problemas de salud mental y consumo problemático de drogas).

Es por ello que proponemos la ampliación de esta oferta a través de la creación de 30 centros de tratamiento y rehabilitación para el uso problemático de drogas

---

18 <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/2022-06/Consumo%20de%20sustancias%20psicoactivas.pdf>



en todo el país, y que exista al menos uno por departamento. Aplicaremos, para ello, la modalidad del Plan CAIF, que se basa en el accionar conjunto del Estado con la sociedad civil organizada. Cada centro contará con el apoyo directo de ASSE, el MSP, el Mides, la ANEP y la Junta Nacional de Drogas, y estarán asociados operativamente a los Tribunales de Tratamiento de Drogas [ver sección «Seguridad y convivencia ciudadana»].

La construcción de los centros contemplará la necesidad de ampliar los cupos específicos para personas en situación de calle y para personas con patologías duales. A su vez, se evaluará la necesidad, previo estudio de la demanda específica, de ampliar la cobertura para las mujeres (algunos de estos servicios son solamente para población masculina, como Chanaes en San José), asegurando la integración de una perspectiva de género y atendiendo las necesidades de cuidados. Es importante destacar, en este sentido, que por primera vez desde que se lleva registro, la Encuesta de Consumo de Drogas en Adolescentes Escolarizados realizada en 2021 por el Observatorio de la Junta Nacional de Drogas reveló que el consumo de las drogas más frecuentes (alcohol, tabaco, cannabis y cocaína) es más alto en adolescentes mujeres que en varones, por lo que es necesario atender prontamente este cambio en la composición de la población que consume drogas.

### **C. Ampliar la red pública de servicios de uso problemático de drogas**

La Red Nacional de Drogas (Renadro) cuenta hoy con una serie de prestaciones y servicios de atención en drogas, que incluyen la línea de atención telefónica \*1020, los que se brindan a través del SNIS como los dispositivos Ciudadela (centros de información, asesoramiento, diagnóstico, tratamiento ambulatorio y derivación), los dispositivos de base comunitaria (Unidad Móvil de Atención, los Equipos de Proximidad [Aleros] y los centros diurnos de atención) y los centros residenciales y ambulatorios para los usuarios de ASSE, que también cuentan con atención en las policlínicas del primer nivel, la policlínica de drogas del Hospital de Clínicas y el servicio de adicciones del Hospital Maciel.

Además de ampliar la oferta pública de dispositivos 24 horas con internación, es necesario ampliar también las demás prestaciones y servicios, sobre todo en el interior del país. Los Equipos de Proximidad (Aleros), por ejemplo, solo tienen presencia en Montevideo, mientras que los centros diurnos se encuentran únicamente en Montevideo y Canelones.

Evaluaremos aquí también la necesidad de ampliar la cobertura para mujeres, dado que en uno de los centros diurnos que existen actualmente (El Achique en Casavalle, Montevideo) solamente se brinda atención a población masculina.

Trabajaremos en campañas de bien público, a efectos de informar a la población de las herramientas y dispositivos que existen para prevenir y tratar el consumo problemático de sustancias.

### **D. Personas privadas de libertad**

Se estima que más del 80 % de la población privada de libertad en nuestro país presenta consumo problemático de sustancias. Este tipo de consumo está, a su vez, estrechamente ligado a la actividad delictiva.

Es fundamental proyectar planes focalizados para el tratamiento y la rehabilitación del uso problemático de drogas en las PPL. En ese aspecto, la instalación de la primera clínica para PPL adictas a la pasta base en el Comcar es una noticia auspiciosa. Evaluando los resultados de esta primera iniciativa, avanzaremos en la dirección marcada, ampliando los cupos y la presencia de estas clínicas en las demás unidades penitenciarias del país.

# Vivienda



## ¿De dónde partimos?

El desarrollo territorial es un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.

En el contexto nacional, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país. Junto a esta institución participan otras entidades como el Banco Hipotecario, el Banco de Previsión Social (BPS), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir), contribuyendo así al proceso de desarrollo territorial.

En el MVOT, la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) gestiona diversos programas de vivienda, incluyendo el Fondo de Garantía de Alquiler, la adquisición de viviendas nuevas con opción de alquiler, la autoconstrucción y las cooperativas. Además, existen planes específicos como Avanzar, Juntos, Mejoramiento de Barrios y Sueños en Obra, dirigidos a distintos segmentos de la sociedad según sus realidades socioeconómicas. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) se encarga de promover y desarrollar los procesos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio.

El gobierno de coalición ha puesto especial énfasis en la erradicación de asentamientos, creando el Plan Avanzar y asignando más de 480 millones de dólares con el objetivo de eliminar 120 asentamientos durante el quinquenio, de los más de 600 existentes en el país. Sin embargo, la erradicación de estos asentamientos trasciende a la capacidad de acción de un solo gobierno, lo que evidencia que el fenómeno es complejo y no se limita únicamente a aspectos económicos.

Por otro lado, la falta de una política clara de acceso a la vivienda y la superposición o duplicación de programas dificultan el alcance efectivo de la población objetivo. En este sentido, los desafíos que enfrenta Uruguay para promover un nuevo modelo de desarrollo basado en la inclusión y la sostenibilidad requieren un compromiso conjunto de los actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil, tanto a escala nacional como subnacional.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una política de vivienda que le asegure un techo a cada familia y logre articular un mercado inmobiliario que ofrezca opciones de compra o alquiler acordes a los distintos segmentos poblacionales. Hacia una propuesta enmarcada en un plan integral de ordenamiento territorial y urbanístico que promueva el uso eficiente de los servicios y las infraestructuras existentes y que, al mismo tiempo, proteja el medioambiente.

Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin. (Constitución de la República, artículo 45)



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Reorganización de las estructuras institucionales

- A. Dirección Nacional de Desarrollo Territorial
- B. Dirección Nacional de Vivienda
- C. Dinisu
- D. Mevir

### 2. Tecnología y digitalización

- A. Portal Vivienda
- B. Sistema de información georreferenciada
- C. Building Information Modeling

### 3. Infraestructura

- A. Infraestructura estatal para el desarrollo y la cultura
- B. Construcción
- C. Vivienda promovida

## 1. Reorganización de las estructuras institucionales

### A. Dirección Nacional de Desarrollo Territorial

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) se convertirá en la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial (Dindet) y pasará a la órbita del Ministerio de Ambiente, con el fin de mejorar la asignación y evitar superposición de recursos. Estará a cargo de la planificación territorial nacional, abarcando tanto zonas urbanas como rurales, con una visión a mediano y largo plazo y promoviendo un desarrollo territorial sostenible.

### B. Dirección Nacional de Vivienda

La Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) dicta los lineamientos derivados de la planificación territorial nacional, utilizando sus programas y brazos ejecutores para llevar a cabo las políticas de vivienda.

Proponemos que funcione bajo la órbita del Mides, coordinando más estrechamente las políticas de vivienda con las necesidades de desarrollo social.

Trabajaremos en el perfeccionamiento y la reformulación de los programas para que sean más útiles, evitando la superposición y facilitando su acceso. Se pondrá énfasis en los siguientes aspectos:

- Recuperación de viviendas vacías, ya sean del Estado o comprando a particulares en puntos estratégicos.
- Promoción de construcción de la vivienda social.
- Acceso prioritario a vivienda para mujeres embarazadas o con primera infancia a su cuidado [ver capítulo «Infancia»].
- Planes específicos para jóvenes para que puedan acceder a la compra de un inmueble con un pago mensual similar al de un alquiler.
- Soluciones habitacionales para personas con problemas de salud mental que puedan conservar su autonomía, con apoyo y asistencia.
- Evaluar concentrar en la Dinavi la cartera de viviendas que gestiona el Banco de Previsión Social, a efectos de centralizar la política nacional de vivienda y de promover que esta se diseñe e implemente de manera integral e integradora.

### C. Dinisu

Proponemos que la Dinisu, que lidera las iniciativas de erradicación de asentamientos, también funcione bajo la órbita del Mides, gestionando desde allí los programas Juntos y Mejoramiento de Barrios.

### D. Mevir

El Mevir debe centrarse únicamente en las mejoras de las condiciones de vida en comunidades de hasta 15.000 habitantes, que mantienen una estrecha relación con el entorno rural y se distinguen de los asentamientos en ciudades más grandes. Esta institución pasará a la órbita de la Dinavi.

## 2. Tecnología y digitalización

---

### A. Portal Vivienda

Vamos a crear la aplicación Portal Vivienda. Su objetivo principal será promover y facilitar el acceso de la población a todos los planes de vivienda, adaptándolos a la realidad socioeconómica de cada individuo y fortaleciendo así la transparencia institucional. Por medio de un entorno electrónico, esta herramienta proporcionará acceso único y centralizado a la información sobre los planes y programas de vivienda.

### B. Sistema de información georreferenciada

Desarrollaremos un sistema único de información georreferenciada para la planificación y toma de decisiones estratégicas, con el objetivo de reducir las desigualdades en el desarrollo territorial. Para garantizar su eficacia, promoveremos la participación activa de los organismos de los distintos niveles administrativos del Estado, quienes contribuirán con información pertinente y precisa.

### C. Building Information Modeling (BIM)

Promoveremos la utilización de BIM (del inglés, Building Information Modeling), una metodología de trabajo basada en la digitalización y colaboración entre agentes a lo largo de todo el ciclo de construcción de una edificación o infraestructura. La implementación de esta metodología representa un cambio significativo en la forma tradicional de trabajo en el sector de la construcción, al promover un enfoque colaborativo que permite reducir costos y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.

### **3. Infraestructura estatal para el desarrollo y la cultura**

---

Para una mejor organización institucional, se debe establecer una clara distinción entre los organismos del Estado que hacen uso de las viviendas y aquellos que las construyen.

Los inmuebles del Estado deben ser destinados al servicio de los ciudadanos mediante la prestación de servicios o desarrollo territorial, sin ser objeto de comercio interno entre sus propios organismos.

Con el objetivo de optimizar el uso de los inmuebles estatales, el gobierno realizará un inventario exhaustivo para identificar aquellos que no están actualmente en uso. Estos inmuebles serán puestos a disposición de todas las instituciones públicas para su reasignación y mejor aprovechamiento. Además, los inmuebles que no resulten operativos ni estratégicos serán objeto de enajenación o licitación, permitiendo su explotación por privados.

Nuestros edificios son parte de nuestra cultura, por ello trabajaremos en el adecuado mantenimiento para respeto del patrimonio, en conjunto con el Ministerio de Educación y Cultura y la Comisión Nacional del Patrimonio.

### **4. Construcción**

---

Se promoverá la construcción sostenible, especialmente aquella que siga la Hoja de Ruta de la Madera trazada por el gobierno de coalición. Se incentivará el uso de maderas nacionales y de la industria nacional en todas las etapas de la construcción de viviendas, cumpliendo con los estándares de habitabilidad, durabilidad y sostenibilidad.

### **5. Inversión privada**

---

Se potenciará la inversión privada para satisfacer las necesidades habitacionales, extendiendo las disposiciones de la Ley de Vivienda Promovida. Se desarrollarán mecanismos específicos para asegurar que los beneficios tributarios otorgados a los desarrolladores inmobiliarios alcancen directamente a las familias que compren estos inmuebles, enfocándose en áreas donde el mercado inmobiliario es menos dinámico.

Además, se impondrán requisitos estratégicos, como la fijación de precios en moneda nacional o Unidades Indexadas, para promover la desdolarización de la economía y reforzar la estabilidad financiera del país.



# Deporte



## ¿De dónde partimos?

La actividad física es un derecho humano fundamental consagrado en la *Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte* de la Unesco. Todo ser humano tiene el derecho de acceder a la educación y actividad física, sin discriminación alguna, independientemente de su posición económica.

En el plano del individuo, la educación física y el deporte contribuyen a preservar y mejorar la salud, a proporcionar una sana ocupación del tiempo libre y a resistir mejor los inconvenientes de la vida moderna. En el plano de la comunidad, enriquecen las relaciones sociales y el espíritu deportivo que, más allá del propio deporte, es de gran valor para la vida en sociedad.

En 2019 y según el Observatorio Nacional de Deporte, en Uruguay el 67 % de las personas mayores de 18 años realizaba algún deporte o actividad física semanalmente y el 47 % lo hacía porque es bueno para la salud como motivo principal. En cuanto a los lugares utilizados para la práctica, los espacios públicos como calles, parques, playas, ríos y rambla fueron los preferidos. Le siguieron en importancia las instalaciones de clubes privados y, con menor relevancia, las instalaciones públicas y la práctica en el propio hogar.

La Secretaría Nacional de Deportes (SND), que depende de Presidencia de la República, es el órgano coordinador rector del deporte nacional con responsabilidades diversas sobre el deporte de alto rendimiento, el federado y el de recreación. Además, el segundo y tercer nivel de Gobierno, las intendencias departamentales, municipios y alcaldías, dotan o gestionan infraestructura y servicios para realizar actividad física.

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Deporte, el país muestra déficit de infraestructura edilicia deportiva. En 2019, el 78 % de las instalaciones reglamentarias de las federaciones estaban habilitadas para competir a escala nacional, pero solo el 47 % a escala sudamericana y el 27 % a escala mundial.

Según el mismo informe, en Uruguay había 236.000 deportistas federados, de los cuales 31.000 eran mujeres y 205.000 hombres. De estos, 160.000 practicaban fútbol y 75.000 otros deportes.

El deporte de alto rendimiento requiere de apoyo económico para ser competitivo a escala internacional. En los Juegos Suramericanos de la Juventud de 2018, organizados por Odesur, Uruguay obtuvo 32 medallas, incluyendo 5 de primer puesto, mientras que en 2022 ganó 40 medallas, 7 de las cuales fueron de oro. Con mayores fondos asignados, dado el vínculo directo entre respaldo económico y desempeño en el deporte de élite, se espera elevar el nivel de los resultados obtenidos.

La Fundación Deporte Uruguay (FDU), donde participa la SND y el Comité Olímpico Uruguayo (COU), es la institución que tiene como objetivo contribuir al desarrollo del deporte de alto rendimiento a través de la captación de fondos públicos y privados, para el financiamiento a los deportistas y sus federaciones. Desde este ámbito, se ha puesto en marcha un plan de becas que alcanza los 30 millones de pesos en total, con el fin de brindar apoyo en grandes competencias venideras, como los Juegos Olímpicos de París 2024.



## ¿Hacia dónde vamos?

A potenciar la práctica deportiva recreativa como política de salud pública, que combata los efectos negativos del sedentarismo, promueva hábitos saludables, fomente la integración social y estimule la formación en valores. También apostamos al desarrollo del sistema deportivo federado y de alto rendimiento para potenciar la presencia de Uruguay en las competencias deportivas de alto nivel.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad

- A. Ley de Deportes
- B. Infraestructura deportiva
- C. Mecanismos de financiación
- D. Sociedades Anónimas Simplificadas Deportivas (SASD)
- E. Plazas de deportes

### 2. Deporte y educación

- A. El deporte en la formación educativa
- B. Juegos Deportivos Nacionales

### 3. Deporte para la integración

- A. Deporte femenino
- B. Deporte y tercera edad
- C. Turismo y deporte

### 4. Deporte profesional y federado

- A. Administración de las Federaciones
- B. Team Uruguay
- C. Deporte profesional

## 1. **Institucionalidad**

---

### A. **Ley de deportes**

Vamos a impulsar una reforma integral de la Ley Nacional de Deporte, con el objetivo de promover un desarrollo deportivo más completo. Esta reforma abarcará aspectos como el financiamiento, la infraestructura, la eficiencia administrativa, la democratización del sistema y la inclusión de un tribunal disciplinario del deporte.

### B. **Infraestructura deportiva**

Es preciso mejorar y ampliar la infraestructura deportiva en Uruguay, dotándola de una mayor calidad que permita la organización de competencias internacionales y que sirva de legado para el posterior desarrollo del deporte. Para esto, crearemos un Fondo de Infraestructura Deportiva, en la medida en que no comprometa la sostenibilidad fiscal del país.

### C. **Mecanismos de financiación**

Trabajaremos en la incorporación de mayor financiamiento y beneficios fiscales para el deporte. Estudiaremos ampliar los montos de la Comprode, el aporte a la ANEP para las actividades deportivas y la instrumentación de un beneficio de deducibilidad impositiva a las donaciones que se efectúen a los clubes o asociaciones civiles que lleven adelante escuelitas de iniciación deportiva dirigidas a la primera infancia, realizando un estricto control sobre las instituciones que puedan beneficiarse y la aplicación de los fondos obtenidos.

Proponemos centralizar en la SND el otorgamiento de financiamiento a las federaciones y deportistas mediante un sistema transparente y no discrecional.

Vamos a incentivar la elaboración de estrategias de financiación en ventas y marketing de la indumentaria oficial de los planteles seleccionados.

Es necesario mejorar el mecanismo de mecenazgos deportivos como forma de financiamiento, ampliándolo y otorgándole mayor difusión que la que tiene actualmente.

### D. **Sociedades Anónimas Simplificadas Deportivas (SASD)**

Proponemos la incorporación de las Sociedades Anónimas Simplificadas Deportivas (SASD), iniciativa ya presentada por parlamentarios colorados,<sup>19</sup> en el en-

---

<sup>19</sup> <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2022/12/1211.pdf>

tendido de que aportarán como instrumento complementario a las Sociedades Anónimas Deportivas (SAD) para atraer más inversiones al deporte.

Para las SASD se aplicará el mismo régimen legal y reglamentario correspondiente a las SAD, con las particularidades de la tipología de las Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS) establecidas en la ley, que implican una flexibilización en los requerimientos de creación de las instituciones.

### E. Plazas de deportes

Continuaremos con el proceso de transición de las administraciones de las plazas de deportes a las órbitas de las intendencias. Desde este nivel administrativo y junto con las alcaldías, incentivaremos la revitalización de estos espacios deportivos que son fruto del primer batllismo, capacitando además al personal que trabaja en estas instituciones para una adecuada gestión.

## 2. Deporte y educación

---

### A. El deporte en la formación

Promoveremos la educación física, especialmente en áreas de alta vulnerabilidad socioeconómica, para fomentar un estilo de vida activo y saludable y contribuir al desarrollo cognitivo y emocional de los estudiantes.

Estableceremos una colaboración entre la SND y la ANEP para mejorar la infraestructura y los recursos humanos en los centros educativos.

Trabajaremos en la elaboración y el apoyo a cursos de formación de grado, formación permanente y especializaciones relacionadas con el deporte en conjunto con la ANEP (UTU-Cultura Física, CFE- LEFoPE), la Udelar (ISEF) y el MEC. Al mismo tiempo, brindaremos apoyo para los procesos de despliegue de redes con institutos y universidades internacionales de la región y de Europa.

### B. Juegos Deportivos Nacionales

Somos conscientes de la importancia de los Juegos Deportivos Nacionales, evento organizado por profesores de Educación Física de escuelas técnicas y de educación media para el desarrollo deportivo de los estudiantes. En estas instancias, jóvenes de todo el país adquieren hábitos saludables de competencia y se les brinda un espacio para demostrar sus habilidades. Vamos a expandir el alcance de estos encuentros, incentivando su organización y participación y facilitando el acceso a hospedaje y traslado de los estudiantes.

### **3. Deporte para la integración**

---

#### **A. Deporte femenino**

Fomentaremos la creación de campañas para incentivar el deporte en niñas de edades tempranas. Trabajaremos en la creación y el mejoramiento de infraestructura que permita compatibilizar la maternidad con la práctica deportiva, como salas de amamantar y espacios de esparcimiento para bebés.

Generaremos incentivos para la incorporación de la mujer en la gestión de los clubes y las federaciones.

#### **B. Deporte y tercera edad**

Dada la evolución demográfica propia de Uruguay, donde cada vez más se observa un envejecimiento relativo de la población, vamos a impulsar iniciativas desde la Secretaría Nacional de Deporte en colaboración con las intendencias departamentales para que haya oferta de actividades deportivas, de rehabilitación y recreativas para personas mayores en las plazas de deportes.

#### **C. Turismo y deporte**

Promoveremos la organización de eventos deportivos internacionales en Uruguay, con miras al desarrollo del turismo deportivo y en preparación para el Mundial de Fútbol 2030.

### **4. Deporte profesional y federado**

---

#### **A. Administración de las federaciones**

Vamos a promover la profesionalización de la gestión administrativa de las federaciones deportivas, apostando por disponer de equipos transversales de nutricionistas, fisioterapeutas y psicólogos deportivos que sirvan de apoyo para clubes y deportistas.

#### **B. Team Uruguay**

Crearemos Team Uruguay, una institución inspirada en la experiencia de Team Chile, que dependerá de la Fundación Deporte Uruguay u otra institución similar. Team Uruguay será la selección uruguaya de todos los deportes, un equipo integrado por todos los deportistas afiliados, entrenadores, dirigentes, profesionales y allegados a federaciones del Comité Olímpico Uruguayo. El objetivo es dar identidad

al deporte federado y fortalecer mecanismos de financiamiento público y privado. También se creará una membresía a Team Uruguay, una suscripción anual con acceso a descuentos que permita el financiamiento de las federaciones.

### C. Deporte profesional

Evaluaremos generar licencias especiales por maternidad especial para deportistas mujeres de alto rendimiento, así como un seguro de salud para hombres y mujeres que integren selecciones nacionales.



# Arte y cultura



## ¿De dónde partimos?

La cultura se vende, da trabajo, califica y cualifica la capacidad productiva, pero fundamentalmente supone estimular una mayor permeabilidad entre los ciudadanos; la cultura alienta a enriquecer los sentidos y la creatividad, nos permite mejor capacidad de entendimiento, comprensión, educación y tolerancia.

Thomas Lowy

Cultura es el conjunto de rasgos espirituales, intelectuales y materiales que caracterizan a una sociedad; no solo refiere a las artes y letras, sino que involucra formas de vida, derechos humanos, valores, tradiciones y creencias. La riqueza y diversidad de los espacios de expresión que la cultura va generando, asociados a la vitalidad de las instituciones estatales y la posibilidad de concertar acciones con políticas específicas, son elementos de fundamental importancia para desarrollar y profundizar la democracia.

La cultura de un país comprende los fenómenos expresivos, la comunicación social y las identidades territoriales que lo distinguen y lo simbolizan en su esencia. Se manifiesta de distintas formas, por ejemplo, a través de la música, la danza, el teatro, las letras, las artes plásticas y la producción audiovisual, interviniendo numerosos actores que crean, organizan o difunden los conocimientos y productos de este ecosistema: el Ministerio de Educación y Cultura, los gobiernos departamentales, los medios de difusión, los artistas, la academia, los museos, las bibliotecas, etcétera.

Históricamente, a pesar del tamaño de su población y una audiencia de público local que no puede sostener el tamaño de la industria, Uruguay ha creado y formado una cantidad asombrosa tanto de artistas —escritores, plásticos, dramaturgos, escultores, músicos, entre otros— como de obras. Las artes escénicas (artistas y compañías independientes, cuerpos estables públicos como el Ballet Nacional del Sodre y la Comedia Nacional), la música (compositores, directores de coros, orquestas como la Filarmónica de Montevideo, la Sinfónica y la Juvenil del Sodre) y la pintura son ejemplos de arte nacional con un excelente reconocimiento internacional.





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un país que valore el trabajo de sus artistas y agentes culturales y cuide su patrimonio cultural, reconociendo el rol fundamental que juegan en la construcción de una identidad nacional integradora. Hacia un país que fomente las industrias creativas y promueva la internacionalización de su producción artística. Hacia un modelo cultural y social inclusivo, crítico y creativo.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Estrategia intrainstitucional

- A. Organigrama interno eficiente
- B. Evaluación y planificación
- C. Institucionalización legislativa
- D. Gestión descentralizada

### 2. Políticas de formación

- A. Operadores culturales
- B. Talleres artísticos
- C. Educación pública

### 3. Promoción y difusión cultural

- A. Fondos y concursos
- B. Día del Patrimonio
- C. Medios

### 4. Cooperación y mediación interinstitucional

### 5. Cooperación internacional

## 1. Estrategia intrainstitucional

---

### A. Organigrama interno

Para el proceso de fortalecimiento en la gestión cultural debemos contar con un sistema administrativo que no represente una carga burocrática y un freno a la eficiencia. De esta manera, asignaremos responsabilidades basándonos en los escalafones técnicos y administrativos, priorizando a aquellos funcionarios con las calificaciones más altas y relevantes y eliminando favoritismos en posiciones que requieren especialización técnica.

### B. Evaluación y planificación

Vamos a desarrollar una memoria de gestión a partir de la evaluación de los aspectos y áreas que intervienen en el desarrollo de políticas culturales llevadas a cabo por el MEC. Desde la Dirección Nacional de Cultura, designaremos un departamento específico para la evaluación y planificación de proyectos, programas y políticas culturales, donde también se establecerán indicadores de productos y de impacto.

### C. Institucionalización legislativa

Trabajaremos en el diseño de proyectos que legislen y reglamenten aquellos aspectos de la institucionalidad que están pendientes de reglar. En particular, es preciso avanzar en el amparo de los trabajadores del sector de la cultura.

### D. Gestión descentralizada

Debemos potenciar la identidad local referenciando la gestión de las infraestructuras municipales de cultura en sus distintos niveles (Casas de Cultura, museos, bibliotecas, teatros, cines, etcétera).

## 2. Políticas de formación

---

### A. Operadores culturales

La formación y capacitación permanente de los operadores culturales es un eje fundamental para desarrollar con mayor y mejor calidad las políticas culturales en el territorio nacional.

### *i. Gestores culturales*

Desarrollaremos una currícula mediante la puesta en marcha de cursos desde el propio ministerio o en coordinación o cooperación con el ámbito privado, que brinde una formación técnica e integral a los operadores culturales.

### *ii. Museología y restauración*

Estableceremos una coordinación y cooperación entre el MEC y la Udelar para facilitar la puesta en marcha de la tecnicatura en el área museística, de suma importancia para proteger y difundir el acervo patrimonial. Además, dotaremos de mayores recursos a la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación para atender el fortalecimiento del Taller de Restauración.

### *iii. Gerenciamiento de salas*

A través del Instituto Nacional de Artes Escénicas estableceremos un programa que involucre instituciones públicas e independientes para desarrollar una currícula que propenda a formar y capacitar gerentes y operadores técnicos de salas.

### *iv. Medios de comunicación*

El avance de la tecnología de la comunicación hace indispensable la formación continua del personal encargado del soporte técnico de los medios que difunden y promueven la cultura. Por esta razón, trabajaremos en la implementación de programas de capacitación para operadores técnicos y periodistas de la cultura, usando como estructura el conjunto de medios en la órbita del MEC, en específico, los Servicios de Comunicación Audiovisual Nacional (Secan).

## **B. Talleres artísticos**

Brindaremos a la ciudadanía espacios y herramientas que promuevan y fortalezcan sus talentos artísticos. Con las Direcciones de Cultura de las intendencias, implementaremos un sistema coordinado de talleres en las diferentes disciplinas artísticas que tiendan a explorar los primeros pasos de la vocación por las artes, estimular la formación de creadores y que signifique el inicio de una posterior formación curricular específica.

## **C. Educación pública**

Siguiendo la línea del Plan Educativo-Cultural de la ANEP, profundizaremos en la promoción, formación y cooperación cultural en disciplinas artísticas en la educación pública [ver propuesta de «Educación»].

### **3. Promoción y difusión cultural**

---

#### **A. Fondos y concursos**

Fortaleceremos y dotaremos de mayores recursos las instancias previstas en la normativa cultural como, por ejemplo, el Fondo Nacional de la Música (Fonam), la Comisión de Fomento al Teatro (Cofonte), el Premio Nacional de Literatura, Premio Nacional a la Labor Intelectual, Premio Nacional de Artes Visuales y a los Fondos de Incentivo y los Fondos Concursables.

#### **B. Día del Patrimonio**

Incrementaremos la participación, coordinación y apoyo en recursos desde el MEC, a través de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nacional, a la agenda que se desarrolla, tanto en instituciones públicas como privadas, en las jornadas del Día del Patrimonio.

#### **C. Medios**

En el conjunto de medios de comunicación que integran actualmente los Servicios de Comunicación Audiovisual Nacional (Secan), debemos reforzar e incluir en la programación espacios específicos para el periodismo cultural que promuevan y difundan agendas culturales.

### **4. Cooperación y mediación interinstitucional**

---

Convocaremos a las instituciones del Estado vinculadas al desarrollo de políticas sociales, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y la Adolescencia y los organismos desconcentrados de la educación pública, para establecer una agenda específica y concreta de formación y promoción de la cultura orientada a los sectores vulnerables que cada organismo atiende.

### **5. Cooperación internacional**

---

Trabajaremos en la cooperación cultural internacional, tomando como referencia el marco de acuerdos bilaterales firmados y comprometidos con diversos países de la región y extrarregionales. En específico, pondremos en práctica la movilidad transfronteriza de artistas y profesionales de la cultura, circulación de obras, intercambio y apoyo en lo académico, técnico, administrativo y gerencial. Para tal cometido es indispensable establecer líneas de coordinación con la oficina de cultura de Cancillería y establecer proyectos específicos en cada área y disciplina.

# Bienestar animal



## ¿De dónde partimos?

Si hay hombres que no sienten en su consciencia los deberes de humanidad que obligan al respeto y protección de los animales, justo es que la sociedad vele por ellos.

José Batlle y Ordóñez, *El Día*, 1912

La consideración del bienestar animal en las políticas públicas está adquiriendo una relevancia cada vez mayor a escala global. Este enfoque reconoce la importancia de proteger y promover el bienestar de los animales no solo por razones éticas, sino también por sus implicancias en la salud pública, el medioambiente y el desarrollo sostenible.

En Uruguay, el tema ha cobrado creciente visibilidad entre los activistas y en la sociedad en general. Como resultado, ha habido avances significativos en la legislación y la institucionalidad. Así, se logró la unificación de los registros caninos, lo que dio lugar a un aumento en el número de perros registrados, superando los 150.000. Además, se creó el Programa Nacional de Albergues y también se realizó el primer censo oficial de perros y gatos, registrando la existencia de 1.444.540 perros y 680.000 gatos.

A pesar de estos avances, Uruguay aún no ha alcanzado el mismo nivel de atención hacia el bienestar animal que se observa en países desarrollados. Además, los casos de maltrato animal persisten, ya sea en forma de actos directos de crueldad o mediante el abandono de animales. Esto subraya la necesidad de una mayor intervención estatal en la protección y el fomento del bienestar animal.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una verdadera consciencia y un extendido respeto por el bienestar animal, como parte de un sistema de valores humanistas, entendiendo que el motor del cambio debe ser el ser humano desde el cuidado y la tenencia responsable de los animales.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Protección, cuidado y concientización

- A. Programas de castración masiva de animales sueltos
- B. Parques caninos
- C. Caballos de tiro
- D. Prohibición por ley de la sangría de yeguas
- E. Concientización en tenencia responsable

### 2. Gestión y desarrollo de infraestructura

- A. Reestructuración de las reservas animales
- B. Fortalecimiento institucional



## **1. Protección, cuidado y concientización**

---

### **A. Programas de castración masiva de animales sueltos**

Vamos a expandir las campañas de castración, empezando por aquellas áreas en donde se constata una mayor cantidad de animales sueltos o donde representan un mayor peligro para otros animales y para personas. Estos procedimientos deberán ser llevados a cabo por médicos veterinarios, tal como establece el artículo 12 de la Ley de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales (ley 18.471).

### **B. Parques caninos**

En colaboración con las intendencias, se promoverá la creación de áreas destinadas a la recreación de mascotas en los núcleos urbanos.

### **C. Caballos de tiro**

Trabajaremos en el desarrollo de un plan de incentivos económicos —como un pago único a los propietarios que entreguen a sus caballos para su reubicación o subsidios para la adquisición de un vehículo alternativo— en colaboración con el Mides, con el fin de reducir el uso de caballos de tiro como fuerza de trabajo y transporte en las áreas urbanas.

### **D. Prohibición por ley de la sangría de yeguas**

Vamos a prohibir por ley la sangría de yeguas, una práctica ya prohibida en gran parte del mundo pero que en Uruguay sigue siendo legal.

### **E. Concientización en tenencia responsable**

Vamos a trabajar en la concientización y educación de la tenencia responsable de animales. Lanzaremos campañas que serán impulsadas desde el Instituto Nacional de Bienestar Animal en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, buscaremos llevar adelante talleres en instituciones educativas para incorporar el bienestar animal y los conceptos de tenencia responsable desde la juventud.

## **2. Gestión y desarrollo de infraestructura**

---

### **A. Reestructuración de las reservas animales**

Nos comprometemos a crear espacios que respeten el hábitat y las necesidades ecológicas de los animales en cautiverio. Es necesario poner fin a las antiguas prácticas de exhibicionismo animal.

### **B. Fortalecimiento institucional**

Vamos a mejorar la cooperación entre la política pública y el voluntariado, a través del fortalecimiento del vínculo entre el Instituto Nacional de Bienestar Animal y los actores de la sociedad civil, en particular las ONG animalistas.

Fortaleceremos el campo de acción del Programa Nacional de Albergues, formulando un sistema de beneficios y exoneraciones para los refugios de animales.



# Seguridad y convivencia ciudadana







## ¿De dónde partimos?

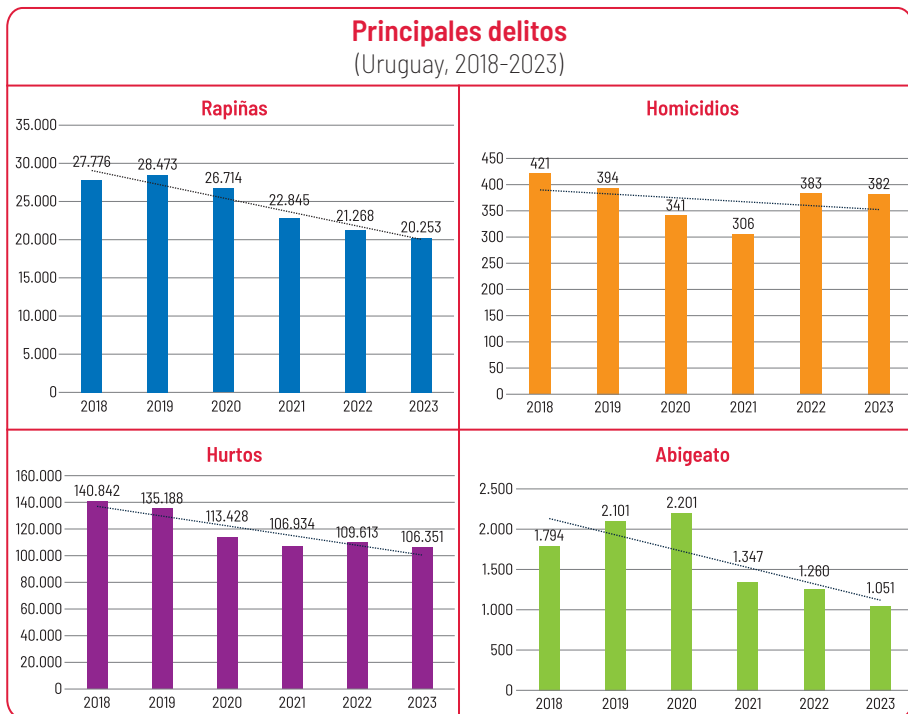
Debido a la expansión del narcotráfico y del crimen organizado, en las últimas décadas América Latina se ha tornado la región más violenta del mundo. Actualmente, la población de la región representa el 8 % de la población mundial, pero tiene alrededor de un tercio de todos los homicidios. Además, la mayor parte de los países de la región no solo tienen tasas altas de homicidio, sino que también sufren la ocurrencia generalizada de fenómenos delictivos graves y poco frecuentes en Uruguay, como son los secuestros y las extorsiones, o la corrupción rampante en el plano político y local. Frente a ese contexto, Uruguay todavía mantiene niveles delictivos medios, pero muy altos en comparación con los países desarrollados.

Con relación a sí mismo, el país viene aumentando gradualmente sus tasas delictivas desde la vuelta de la democracia, con un crecimiento acelerado de los homicidios desde el año 2011. El actual gobierno es el primero que logra cambiar esta tendencia y reducir la mayor parte de los delitos de manera constante y significativa. Es el caso, por ejemplo, de las rapiñas, los hurtos y el abigeato, que con relación a 2019 se redujeron un 27 %, un 20 % y un 50 %, respectivamente. Sin embargo, los homicidios se mantienen esquivos y en números menores pero similares a 2019.

En concreto, el aumento de los homicidios de las últimas décadas se debe a un cambio gradual en su naturaleza, con un crecimiento significativo de lo que coloquialmente se llama «ajustes de cuentas» u homicidios interdelictivos, que hoy ya representan entre el 50 % y el 70 % de todos los homicidios. Para la opinión pública, estos homicidios por ajustes de cuentas se asocian generalmente al crimen organizado y al narcotráfico, si bien la mayoría de ellos tiene otras causas. De todos modos, los homicidios, el narcotráfico y el crimen organizado se consideran hoy las mayores amenazas que tiene el país en materia de seguridad pública.

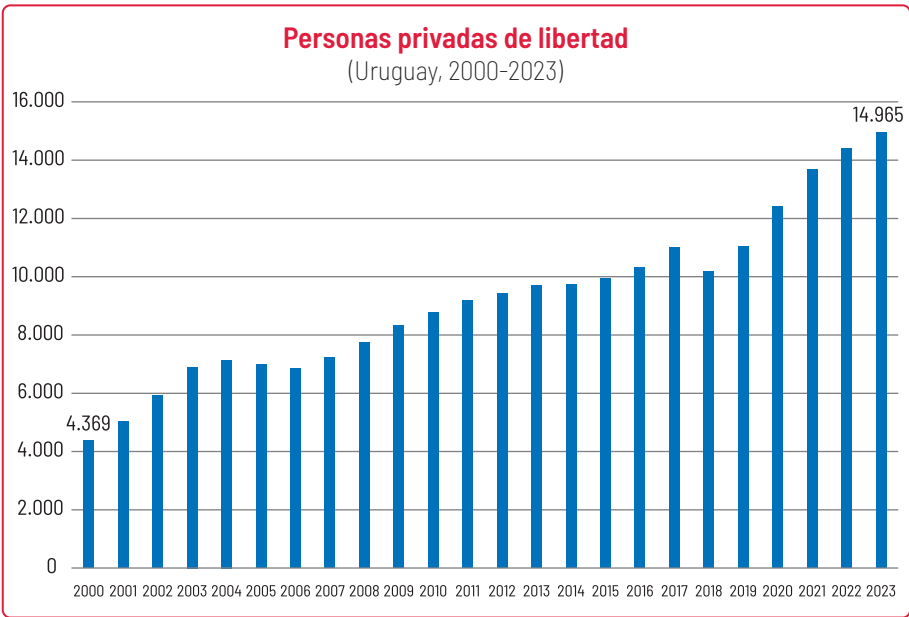
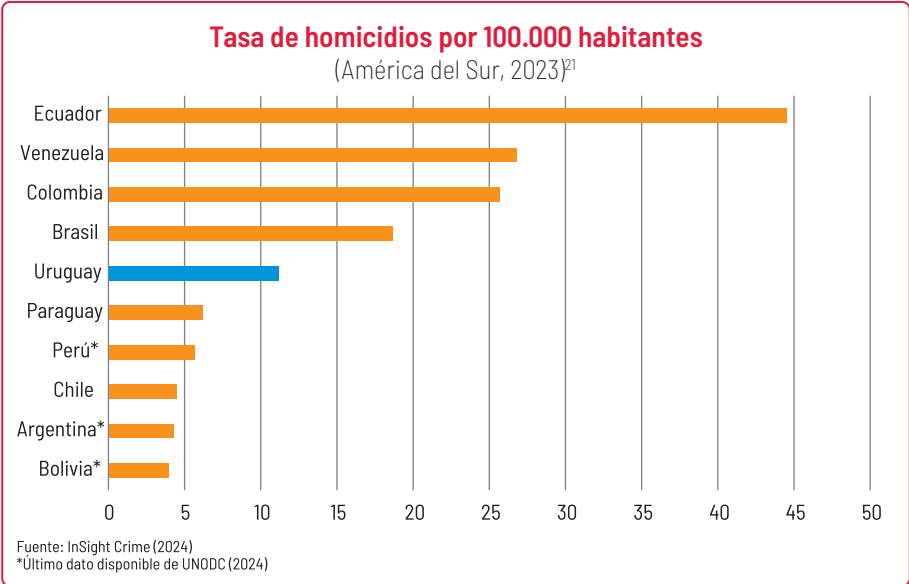
Del lado de las políticas públicas, vale la pena mencionar que la Policía Nacional del Uruguay es una organización en constante modernización y profesionalización, pero que todavía tiene desafíos importantes, tanto en materia de recursos humanos como materiales. A su vez, nuestro sistema penitenciario se encuentra en un estado de agotamiento estructural. Por un lado, Uruguay es actualmente el 9.º país del mundo con más personas privadas de libertad por habitante. Por otro, las condiciones en las cuales se encuentran estas personas hacen prácticamente imposible su rehabilitación y resocialización. En consecuencia, el 70 % de las personas privadas de libertad vuelve a prisión por un nuevo delito a los pocos años de su liberación.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ministerio del Interior. (2023). *Reincidencia Penitenciaria*. <https://shorturl.at/enoHQ>



### ¿Cómo se consiguieron los logros del período 2020-2024?

Lejos de ser fortuitos, los logros obtenidos durante este período de gobierno responden a un cambio de paradigma en materia de seguridad pública, así como al fortalecimiento de las capacidades preventivas y represivas del Ministerio del Interior.



Por un lado, las políticas de seguridad en Uruguay siguen entendiéndose mayormente como políticas policiales y represivas, cuando en el mundo desarrollado se conciben como un esfuerzo interinstitucional que combina políticas preventivas y represivas. Por eso, desde el Ministerio del Interior se lanzó la Estrategia de

<sup>21</sup> InSight Crime. (2024). \*Último dato disponible de Unodc (2024).

Seguridad Integral y Preventiva,<sup>22</sup> compuesta por 16 medidas de corte preventivo e interinstitucional que buscan involucrar a otros organismos del Estado en la prevención de las causas directas del delito.

Entre las medidas más importantes destacan la mejora de las estadísticas criminales y el uso de datos abiertos y encuestas de victimización, la creación del Centro de Referencia de Políticas Sociales «Aparicio Saravia», el lanzamiento del programa focalizado de prevención de homicidios Barrios Sin Violencia, la consolidación y expansión de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), la implementación del Programa de Atención a Penados con Uso Problemático de Drogas y el diseño de la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario.

Por otro lado, en el actual período de gobierno se fortalecieron los recursos humanos y materiales de la Policía Nacional de manera decisiva. Así, entre 2019 y 2024 se sumaron 3.725 funcionarios policiales ejecutivos, se inauguraron o reformaron 146 dependencias policiales en todo el país, se construyeron 3.970 plazas carcelarias y se adquirieron 1.236 vehículos, 19.000 chalecos antibalas y 7.452 cámaras de videovigilancia. Estos recursos sirvieron para multiplicar el número de operativos y allanamientos llevados adelante, así como para aumentar de manera significativa las investigaciones criminales, las bocas desarticuladas, la cantidad de drogas incautadas y los procesamientos con y sin prisión.



22 Ministerio del Interior. (2023). *Interior presentó 15 medidas para una estrategia de seguridad integral y preventiva*. <https://shorturl.at/tLTx2>



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una sociedad pacífica e integrada donde el delito no sea una opción legítima y viable para ninguna persona, con fuerzas de seguridad eficientes y profesionales que trabajen en la mejora continua de la seguridad y convivencia ciudadana.

Hacia un Estado robusto y ágil, eficiente en la lucha contra el crimen organizado, firme en sus controles y sanciones para proteger a todos los ciudadanos y presente en la prevención y el tratamiento de adicciones.

Hacia un sistema penitenciario cuya principal función sea la rehabilitación de las personas penadas en un marco de respeto del ordenamiento jurídico vigente.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Prevención integral

- A. Instalación de un Comando de Seguridad Integral, presidido por el presidente de la República
- B. Concreción de una política de saturación social para niños, niñas y adolescentes con familiares directos involucrados en el delito
- C. Instauración del programa de desarme civil voluntario y focalizado
- D. Articulación con el sistema educativo: educación segura y preventiva
- E. Constitución de un cuerpo de bomberos voluntarios
- F. Tratamiento de adicciones
- G. Creación de tribunales de tratamiento de drogas

### 2. Lucha frontal contra el crimen organizado y lavado de activos

- A. Auditoría Nacional de Seguridad y Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado
- B. Blindaje del puerto de Montevideo con apoyo militar y un sistema de control público-privado
- C. Prevención del lavado de activos: prioridad de primer orden
- D. Realización de allanamientos nocturnos



### 3. Profesionalización policial

---

- A. Convocatoria a concursos públicos y eliminación de la selección directa de las direcciones nacionales y de las jefaturas departamentales
  - B. Nueva ubicación institucional de la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior
  - C. Aumento de los salarios policiales
  - D. Mejorar la formación y aumentar las exigencias para el personal subalterno
  - E. Convertir a 1.500 soldados del Ejército en policías ejecutivos y miembros de la Guardia Republicana
- 

### 4. Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario

---

- A. Creación de un Ministerio de Justicia
  - B. Realización de concursos para seleccionar a las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación y de las unidades penitenciarias
  - C. Implementación de la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario
- 





## 1. **Prevención integral**

---

La experiencia internacional sugiere que una reducción significativa y sostenible del delito a gran escala requiere complementar la aplicación de la ley que reprime el delito con esfuerzos que intentan prevenirlo, lo que implica la interacción y cooperación con otras instituciones que trabajen sobre las causas del delito. Esta premisa no debe llevar a la confusión de pensar que la labor de la policía no incide en el delito. Muy por el contrario, la policía juega un rol fundamental en su contención, y la evidencia demuestra que la actividad policial impacta decididamente en los niveles de delincuencia.

Sin embargo, la disuasión y el control del delito tienen limitaciones conceptuales y operativas que impiden que estos se traduzcan en su reducción significativa y sostenible en territorios extensos. Especialmente en aquellos casos en que el delito tiene causas directas o indirectas que escapan al control de los actores tradicionales del sistema de justicia. Entre ellas se encuentran la marginalidad y la pobreza, la falta de educación y trabajo, las subculturas delictivas y las desigualdades de género o los problemas de salud mental y la adicción a las drogas. En ese sentido, es imprescindible modernizar el sistema de seguridad con políticas de prevención social focalizadas, que además suelen ser más efectivas y económicas.

### **A. Instalación de un Comando de Seguridad Integral, presidido por el presidente de la República**

El Comando de Seguridad Integral, presidido por el propio presidente de la República, estará compuesto por las principales instituciones del Estado con incidencia en las causas subyacentes del delito y en la actuación necesaria para enfrentar el delito y el crimen organizado. Entre los cometidos del Comando estarán la articulación, coordinación y ejecución de políticas y programas interinstitucionales y focalizados, así como la creación de un Plan Nacional de Seguridad Integral para el quinquenio, que se elaborará teniendo en cuenta los antecedentes, los avances y las acciones de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva referida anteriormente. Entre sus prioridades estarán la prevención integral, el combate al delito y al crimen organizado, la profesionalización de las fuerzas policiales y la reforma del sistema penitenciario a partir de la generación de una política de rehabilitación e inclusión social.

### **B. Concreción de una política de saturación social para niños, niñas y adolescentes con familiares directos involucrados en el delito**

Se desarrollará una política de saturación social para niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de riesgo. Este sistema de prevención del delito asegurará que

a NNA con familiares directos involucrados en el delito se les brinde una contención integral e interinstitucional inmediata y sostenida. Se actuará a partir de acciones articuladas de las instituciones públicas con competencias específicas y coincidentes, así como con entidades de la sociedad civil organizada. De acuerdo con las necesidades, podrá incluir un tutor particular, acompañamiento personalizado educativo y psicosocial, así como el posible traslado a un centro o familia de acogida, entre otras acciones específicas.

### C. Instauración del programa de desarme civil voluntario y focalizado

En términos relativos, Uruguay constituye uno de los países más armados del mundo. De hecho, los organismos internacionales especializados consideran que Uruguay tendría un arma por cada tres habitantes, lo que supondría la tasa más alta de América Latina, la segunda más alta del hemisferio y la sexta más alta del mundo.<sup>23</sup>

Si bien las armas pueden ser un instrumento efectivo de defensa, el acceso a armas de fuego en contextos violentos suele desencadenar e incrementar los niveles de violencia. En Uruguay, la tasa de homicidios ha aumentado en paralelo a la proporción de homicidios cometidos con armas de fuego (del 49 % en 2011 al 63 % en 2023).

Por eso, implementaremos un programa de desarme civil voluntario y focalizado que busque recolectar armas de fuego operativas y en manos de población de riesgo. La experiencia nacional e internacional sugiere que los programas de desarme civil solo son efectivos cuando se enfocan en aquellas armas que tienen una alta probabilidad de ser usadas para cometer violencia y delitos. Es decir, armas de fuego operativas y no registradas en contextos urbanos.

A su vez, para que estos programas sean efectivos deben diseñarse incentivos acordes, que partan de un análisis de las preferencias de los públicos objetivo. Estos incentivos deben ser en especie y particularmente atractivos para hombres jóvenes de contextos urbanos y en situación de riesgo, como pueden ser los vales de compra de productos tecnológicos u otros artículos comerciales anhelados por ese público. Los incentivos deben estar condicionados a que las armas entregadas estén activadas y operativas al momento de la entrega.

### D. Articulación con el sistema educativo: educación segura y preventiva

Como demuestran estudios locales e internacionales, existe una relación causal entre el miedo a la violencia y al delito y la permanencia y continuidad en la

---

<sup>23</sup> Karp, Aaron. (2018). Estimating Global Civilian Held Firearms Numbers. *Small Arms Survey - Briefing Papers*. <https://shorturl.at/eqKQZ>

educación formal.<sup>24</sup> Por eso, implementaremos una política de seguridad focalizada en los centros educativos de contexto crítico, con el objetivo de que se conviertan en los ambientes más seguros y protegidos de sus respectivos barrios. A través de la instalación de tecnología —controles de acceso, alarmas y cámaras de videovigilancia— y la asignación de unidades permanentes de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), los niños, niñas y adolescentes deben concebir sus centros educativos como lugares de cobijo y protección, que los invite a pasar en ellos el mayor tiempo posible.

A su vez, en el marco de la Transformación Educativa y en coordinación con las iniciativas que ya se implementan actualmente,<sup>25</sup> incluiremos un módulo de educación preventiva para la violencia y el delito, por el cual se incorporen contenidos educativos dirigidos a formar a NNA en resiliencia, educación emocional y liderazgo, con el objetivo de prevenir delitos y violencias que los afectan específicamente. Entre las temáticas que se incluirán están las siguientes:

- Violencia doméstica y basada en género y generaciones
- El consumo de sustancias psicoactivas
- Las conductas sexuales de riesgo
- Las violencias en el ámbito escolar y barrial
- El acoso presencial y virtual
- El involucramiento en actividades criminales y mercados ilegales

### E. Constitución de un cuerpo de bomberos voluntarios

Crearemos un cuerpo de bomberos voluntarios que den apoyo en tareas de bajo riesgo. Mientras que los estándares internacionales sugieren que debería haber un bombero por cada 1.000 habitantes, en Uruguay solo contamos con alrededor de 1.800 bomberos profesionales activos (0,5 por cada 1.000 habitantes), que están distribuidos en destacamentos a lo largo del país. La falta de personal implica un riesgo para los efectivos e imposibilita que se atiendan las necesidades y urgencias de forma satisfactoria.

La instauración de un sistema dual de bomberos permitirá la colaboración de bomberos contratados y bomberos voluntarios. Para ello se aplicarían una serie de beneficios —seguro médico, seguro de vida, aportes jubilatorios, entre otros— que permitan incorporar gradualmente a unos 2.500 bomberos voluntarios, quienes

24 Espindola, F., Fuentes, M., Salamano, I. y Tenenbaum, G. (2023). Los obstáculos en el camino al estudio. El mapa de la inseguridad desde las adolescencias de barrios vulnerables a la violencia de Montevideo. *El Uruguay desde la Sociología*, 20 (pp. 195-222).

25 Como el Programa Noviazgos Libres de Violencia o el Plan para prevenir y tratar adicciones.

darían apoyo a los bomberos profesionales en tareas de bajo riesgo, sobre todo durante la noche y los fines de semana.

## F. Tratamiento de adicciones

El uso problemático de drogas (UPD) es primeramente un problema sanitario, pero también tiene consecuencias directas e indirectas para la seguridad pública. De hecho, el UPD explica gran parte de las transgresiones delictivas y de las dificultades de las personas liberadas para no reincidir. Por ejemplo, se estima que el 41 % de los hombres privados de libertad en Uruguay cometieron el delito por el que fueron formalizados bajo los efectos de alguna sustancia y el 67 % de ellos considera que no lo hubiera cometido de no haber estado bajo sus efectos.<sup>26</sup>

Los servicios públicos que tratan el consumo problemático de sustancias de manera específica son limitados actualmente; por eso proponemos una serie de medidas para ampliar y mejorar la cobertura en atención y tratamiento de adicciones en todo el país [ver capítulo «Salud»].

En especial, aquí destacamos la creación de 30 centros de rehabilitación y tratamiento ya referida, que se instalarán implementando la modalidad del Plan CAIF. Esta modalidad ha demostrado generar buenos resultados, a partir del accionar conjunto del Estado con la sociedad civil organizada. Los centros contarán con el apoyo directo de ASSE, el MSP, el Mides, la ANEP y la Junta Nacional de Drogas, y estarán asociados operativamente a los tribunales de tratamiento de drogas (ver a continuación).

## G. Creación de tribunales de tratamiento de drogas

Crearemos tribunales de tratamiento de drogas (TTD)<sup>27</sup> para quienes cometen delitos no violentos y relacionados con el consumo problemático de estupefacientes. En estos casos, y siempre que los delitos no fueran violentos, los TTD ofrecerán la posibilidad de sustituir la pena de prisión a cambio de participar en un programa de tratamiento y rehabilitación integral, supervisado y evaluado por el Poder Judicial en coordinación con proveedores de tratamiento de salud mental y servicios sociales.

El objetivo general de los TTD es que los participantes puedan superar su adicción y reducir la reincidencia delictiva, al tiempo que se aborda de manera más efectiva su salud y bienestar general. De esta forma, los participantes comparecen

<sup>26</sup> Castelli et al. (2019).

<sup>27</sup> OEA - Tribunales de Tratamiento de Drogas. <https://shorturl.at/acz02>

regularmente ante el TTD, donde un juez monitorea su progreso en el tratamiento y toma decisiones basadas en el cumplimiento de las condiciones del programa. El incumplimiento puede suponer sanciones graduales, que finalmente pueden resultar en la pena de prisión originalmente prevista.

Desde que fueron establecidos en Estados Unidos en 1989, los TTD se han expandido considerablemente por el mundo. Actualmente hay cerca de 1.600 tribunales de drogas en los Estados Unidos y su número está aumentando en Europa, Asia y América Latina.

## **2. Lucha frontal contra el crimen organizado y lavado de activos**

---

El crimen organizado del siglo XXI se caracteriza por su carácter dinámico y transnacional, así como por su capacidad de corromper a funcionarios y políticos para que sean útiles a sus intereses. En ese sentido, en las últimas décadas hubo un fortalecimiento significativo de las organizaciones de origen brasileño y argentino que utilizan la hidrovía Paraguay-Paraná para canalizar el transporte de drogas producidas en Sudamérica hacia Europa, y el puerto de Montevideo resulta particularmente atractivo.

Si bien estas organizaciones se dedican principalmente a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el crimen organizado también incluye entre sus actividades delictivas el tráfico de personas, el tráfico de armas, el contrabando, el ciberdelito y la corrupción. A su vez, estas actividades ilícitas generan grandes sumas de dinero que para poder ser utilizadas deben ser introducidas al sistema económico legítimo mediante mecanismos de lavado de activos. En ese sentido, el lavado de activos es transversal a todos los mercados ilegales y supone el proceso por el cual el crimen organizado oculta el origen ilegal de sus ganancias para poder hacer uso de ellas.

En consecuencia, la complejidad del crimen organizado requiere de políticas de seguridad modernas y sofisticadas que se caractericen por su integralidad e interinstitucionalidad. Además, la prevención del lavado de activos debe pasar a ser una prioridad de Estado para un país, que por su situación geográfica y apertura económica se encuentra particularmente expuesto. En ese sentido, la normativa vigente en la materia se adecua a las normas y estándares internacionales, pero es necesario que el sistema político le dé mayor importancia al tema para que los organismos competentes cuenten con las estructuras y los recursos necesarios para cumplir con sus funciones. Este es un compromiso que asumimos.

## **A. Auditoría Nacional de Seguridad y Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado**

Con la asistencia de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Unodc) desarrollaremos una Auditoría Nacional de Seguridad a escala local, departamental y nacional. Esta herramienta metodológica, similar a las auditorías locales de seguridad que están siendo implementadas actualmente por la Unodc<sup>28</sup> en ciudades y municipios de México, permitirá adquirir conocimientos para elaborar un diagnóstico exhaustivo e interinstitucional de las debilidades relacionadas con la delincuencia organizada en nuestro país. Este diagnóstico integral sería el primero de su tipo a escala nacional en América Latina.

La Auditoría Nacional de Seguridad daría el puntapié para la creación de la primera Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado de nuestro país, que implique la colaboración operativa de todos los organismos relevantes del Estado. Una política de naturaleza interministerial y coordinada por el Comando de Seguridad Integral desde la Presidencia de la República, dirigida especialmente a la prevención y el combate de distintas modalidades de crimen organizado:

- Narcotráfico y narcomenudeo
- Tráfico de personas
- Tráfico de armas
- Contrabando
- Cibercrimen
- Corrupción
- Lavado de activos

## **B. Blindaje del puerto de Montevideo con apoyo militar y un sistema de control público-privado**

Con apoyo militar y un sistema de control público-privado, blindaremos el puerto de Montevideo para convertirlo en el puerto más seguro de la región. Nuestro mercado local de drogas es relativamente menor, por lo cual el atractivo de nuestro país para el crimen organizado transnacional radica sobre todo en la salida marítima que brinda nuestro puerto. Su blindaje puede suponer un punto de inflexión para los grupos criminales que trafican estupefacientes, los que, al verse disuadidos, pueden perder interés en el abastecimiento del mercado local.

---

<sup>28</sup> Unodc - Auditorías Locales de Seguridad. <https://shorturl.at/rzMXZ>

Además de los tres escáneres que se instalarán en junio de 2024 y que permitirán ampliar sensiblemente la capacidad de escaneo de contenedores, planteamos un aumento significativo de los controles tecnológicos y humanos de toda la carga que ingresa y sale del puerto. Ello se conseguirá con la ayuda de personal del Ministerio de Defensa y de las empresas de carga y transporte, con las cuales se desarrollará un sistema integral de incentivos y sanciones.

### C. Prevención del lavado de activos: prioridad de primer orden

Transformaremos la prevención del lavado de activos en una prioridad de primer orden,<sup>29</sup> implementando las siguientes medidas:

- Aplicar las recomendaciones de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.<sup>30</sup>
- Convertir la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Senaclaf) en un servicio descentralizado con la estructura necesaria para cumplir de mejor forma sus cometidos.
- Jerarquizar y dotar a la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos, así como a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, de los recursos necesarios para cumplir con sus cometidos.
- Crear la Dirección General de Lucha Contra el Lavado de Activos en la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional.
- Establecer un programa de capacitación específico y permanente sobre investigaciones financieras para los funcionarios de estos cuatro organismos.

### D. Realización de allanamientos nocturnos

El artículo 11 de la Constitución —vigente desde 1830— establece que «de noche nadie podrá entrar [en el hogar] sin consentimiento de su jefe y de día, solo con orden expresa de juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley». En consecuencia, Uruguay es uno de los cuatro países del mundo —junto a Guatemala, Mozambique y Cabo Verde— que prohíben los allanamientos nocturnos

<sup>29</sup> Las siguientes propuestas se enmarcan en los estándares internacionales emitidos por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), las conclusiones de la Evaluación Nacional de Riesgos (Uruguay, 2022-2023) y las recomendaciones formuladas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica en su Informe de Evaluación Mutua (2019).

<sup>30</sup> *Resumen de actividades Senaclaf 2023*. <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-lucha-contra-lavado-activos-financiamiento-terrorismo/sites/secretaria-nacional-lucha-contra-lavado-activos-financiamiento-terrorismo/files/documentos/noticias/Senaclaf%20-%20Resumen%20de%20Actividades%20A%C3%B1o%202023%20para%20web.pdf>

por parte de la justicia. Y si bien el actual gobierno ha aumentado de manera significativa las capacidades para hacer allanamientos y desarticular bocas de droga (ver recuadro), la prohibición para hacerlo en horarios nocturnos supone ventajas considerables para el accionar de la delincuencia y el narcotráfico.

Año	Allanamientos realizados	Bocas desarticuladas
2018	709	338
2019	828	363
2020	1.339	525
2021	1.205	1.152
2022	1.652	1.018
2023	2.034	1.016

Fuente: Ministerio del Interior (2024)

En consecuencia, acompañamos la realización del plebiscito que permitirá habilitar los allanamientos nocturnos, de manera que la justicia pueda hacer uso de una herramienta elemental y necesaria. Los allanamientos nocturnos permitirán ahorrar tiempo y recursos, a la vez que aumentan de forma significativa las probabilidades de atrapar a los delincuentes en el acto y minimizan los riesgos de que estos escondan o destruyan evidencia. Al igual que durante el día, los allanamientos nocturnos solo podrán realizarse de manera excepcional y con la autorización expresa de un juez, lo que provee las garantías necesarias para una consecución limitada y ajustada a derecho.

### 3. Profesionalización policial

Nuestra fuerza policial es una de las más respetadas de América Latina. De hecho, alrededor del 65 % de la población confía en ella, muy por encima del promedio regional (36 %).<sup>31</sup> A pesar de ello, el acceso a las funciones jerárquicas a través de la designación directa, los salarios bajos y una capacitación insuficiente hacen mella en la calidad de su trabajo.

Por eso, es necesario avanzar hacia una mayor y efectiva profesionalización técnica a partir de buenas prácticas de gestión pública. En tal sentido, el personal subalterno (agentes, Escala Básica) supone el 90 % de la fuerza y es el sustento de la Policía Nacional, pero sus aspirantes solo deben haber terminado la

<sup>31</sup> Latinobarómetro (2020).



educación media básica (EBI) y acceden a una formación de 600 horas. Además, los salarios son bajos para una carrera con alto riesgo de vida, jornadas largas y sacrificios considerables, lo que la hace poco atractiva para muchos jóvenes interesados en seguridad pública. Finalmente, los desafíos en materia delictiva hacen imprescindible un aumento de la fuerza efectiva, sobre todo en las zonas más conflictivas de nuestras ciudades, con incorporación de nuevos efectivos debidamente capacitados y formados.

Encargaremos un diagnóstico específico a la Oficina Nacional del Servicio Civil, sobre el cual implementaremos las siguientes acciones específicas:

#### **A. Convocatoria a concursos públicos y eliminación de la selección directa de las direcciones nacionales y de las jefaturas departamentales**

Concretaremos un sistema nacional de concursos de oposición y méritos para la selección de los oficiales superiores de la Policía Nacional, eliminando la selección directa de las autoridades de las direcciones nacionales y de las jefaturas departamentales. Este proceso, entre otros aspectos para regular, será llevado adelante por un comité de selección técnico interinstitucional que valorará antecedentes educativos y laborales, así como la presentación por parte de los postulantes de una estrategia operativa y de desarrollo institucional, en línea con del Plan Nacional de Seguridad.

#### **B. Nueva ubicación institucional de la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior**

Actualmente, la Dirección de Asuntos Internos se ubica en el Ministerio del Interior y tiene la competencia de prevenir los actos de corrupción en el cumplimiento de la función policial, controlar que el servicio policial se cumpla de conformidad con el orden jurídico e investigar hechos y actos de apariencia delictiva cometidos por el personal dependiente del Ministerio del Interior.

Para garantizar su efectividad, imparcialidad y transparencia, la reubicaremos en el Ministerio de Justicia [ver capítulo «Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario»], tendiendo hacia la conformación de una policía judicial –tal como sucede en otros países—<sup>32</sup> a fin de profesionalizar sus funciones y dotar de mayores garantías los procedimientos que se llevan adelante.

<sup>32</sup> En muchos países existe una división de la policía que se especializa en la investigación de los delitos de alta complejidad, de corrupción o que involucran a la propia fuerza policial. Estas divisiones suelen ser independientes de las autoridades policiales, como en el caso de la Policía Judicial portuguesa o de la Polizia Giudiziaria italiana. Independizar la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior es un primer paso para avanzar hacia mejores estándares de imparcialidad y especialización.

### **C. Aumento de los salarios policiales**

El pago de salarios a funcionarios policiales ronda los \$ 17.700 millones por año, lo que equivale a US\$ 454 millones. Para que la labor policial se torne una carrera profesional interesante, dinámica y atractiva para cualquier persona uruguaya que quiera dedicarse a la seguridad pública, es necesario concretar un aumento significativo de los salarios reales de los oficiales y de los subalternos, si bien en distinta medida y según las necesidades.

En tal sentido, proyectaremos una mejora sustantiva en las remuneraciones para reconocer y premiar a aquellos funcionarios que participan directamente en tareas de prevención, disuasión, investigación y represión del delito, en conjunto con una formación profesional efectiva y específica y con la asistencia al cumplimiento de sus funciones.

### **D. Mejorar la formación y aumentar las exigencias para el personal subalterno**

Requeriremos que el personal subalterno haya completado la educación media superior para postular a la Policía Nacional, para lo cual trabajaremos coordinadamente con el sistema educativo en las acciones que se vienen desarrollando para mejorar los egresos de la educación formal. A su vez, los postulantes deberán recibir una formación inicial de 800 horas, que será complementada con un sistema de formación permanente para agentes y oficiales, que permitirá la consumación obligatoria de los estudios formales, la actualización de conocimientos y la inclusión de evaluaciones físicas y psicológicas bianuales.

### **E. Convertir a 1.500 soldados del Ejército en policías ejecutivos y miembros de la Guardia Republicana**

Con el fin de fortalecer la presencia de la fuerza pública de forma permanente, reforzaremos la Guardia Republicana y las seccionales policiales de las zonas más conflictivas con 1.500 soldados del Ejército, lo que las convertirá en las unidades dotadas del país. Previa aprobación de los requisitos formales, los postulantes deberán realizar la formación regular correspondiente y pasarán a ser funcionarios policiales, con todos los derechos y responsabilidades que ello conlleva.

## **4. Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario**

Las cárceles uruguayas sufren un agotamiento estructural que se agravó desde la apertura democrática. Si bien ha habido mejoras notorias desde la instauración del Instituto Nacional de Rehabilitación, los sucesivos gobiernos han ignorado mayormente la evidencia internacional y repetido las mismas soluciones a

los mismos problemas, sin obtener los resultados esperados y profundizando las deficiencias existentes.

La magnitud del problema requiere una política de Estado que establezca objetivos ambiciosos y abarque varios períodos de gobierno con base en un acuerdo social amplio y participativo. En ese sentido, Uruguay tiene la oportunidad de transformarse en un ejemplo para toda América Latina, con un sistema penitenciario efectivo, que rehabilite a las personas penadas y contribuya a reducir el delito. Para ello, nos comprometemos a implementar la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario —actualmente en proceso de diseño por el Ministerio del Interior— y a llevar adelante medidas que abarquen un rediseño institucional, operativo y administrativo, fortaleciendo los recursos humanos y materiales del sistema carcelario y profundizando la aplicación de medidas alternativas a las penas de privación de libertad.

#### **A. Creación de un Ministerio de Justicia**

El Ministerio de Justicia no solo estará a cargo de las políticas penitenciarias y de la promoción de los derechos humanos, sino que también augurará por el correcto funcionamiento del sistema republicano de gobierno y la debida coordinación entre sus poderes, la seguridad jurídica, la transparencia y los mecanismos de contralor [ver sección «Estado de derecho y derechos humanos»]. Este cambio no supondrá un aumento en el número de ministerios con que cuenta el país actualmente, dado que se efectuará en paralelo la incorporación de un ministerio existente a otro en funcionamiento, con base en un estudio que se está llevando adelante por los equipos técnicos correspondientes.

#### **B. Realización de concursos para seleccionar a las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación y de las unidades penitenciarias**

Con el objetivo de profesionalizar el trabajo del Instituto Nacional de Rehabilitación, estableceremos un sistema de concurso basado en mérito para personal con formación específica. Este proceso será llevado adelante por un comité de selección técnico que valorará antecedentes educativos y laborales, así como la presentación de una estrategia operativa y de desarrollo institucional que se enmarque en la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario (ver a continuación).

#### **C. Implementación de la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario**

Esta estrategia está siendo desarrollada actualmente por el Ministerio del Interior; prevé una política de reforma del sistema penitenciario a largo plazo que

apunta a superar sus carencias estructurales reduciendo la reincidencia delictiva. Abarca, entre otros elementos:

- Solventar el hacinamiento y satisfacer la demanda de plazas a través de la migración paulatina a un modelo con mayor cantidad de centros penitenciarios de menor escala que aseguren el control y la atención de los operadores.
- Aumentar significativamente los recursos humanos para que cada centro penitenciario cuente con operadores calificados para contener y rehabilitar a las personas a su cargo.
- Universalizar los planes de intervención personalizados, haciendo énfasis en los ofensores violentos, sexuales y domésticos, y creando dos centros de ingreso, diagnóstico y derivación (CIDD) adicionales, uno en el norte del país y otro para mujeres en la zona metropolitana.
- Universalizar el acceso a tratamiento médico y de adicciones, determinando que ASSE sea el único prestador de salud y dotando sus servicios de los recursos materiales y humanos necesarios.
- Fortalecer el sistema de penas sustitutivas para que este pueda suponer una alternativa viable y efectiva al encarcelamiento, reduciendo costos e impidiendo que personas que cometieron delitos leves entren en contacto con reclusos más peligrosos.



# **Desarrollo económico inclusivo**



A pesar de la pandemia, del fuerte deterioro de la situación geopolítica global y de una histórica sequía, Uruguay ha experimentado mayor crecimiento económico y generación de empleo desde 2020 en relación con el período gubernamental anterior. Esto fue fruto de un manejo particularmente apto de emergencias y una mejora significativa en el ambiente de negocios que ha favorecido la inversión, la creación de empresas, puestos de trabajo y salarios. La audaz reforma educativa ofrece la perspectiva de un futuro más prometedor para muchos jóvenes.

Sin embargo, dichas mejoras no son todavía suficientes para revertir de forma decisiva la tendencia de largo plazo de un crecimiento económico extremadamente volátil, promedialmente bajo, y el empobrecimiento relativo de Uruguay en el contexto mundial. Esto ha dificultado la posibilidad de lograr una mejora continua de empleo y salarios y de recursos fiscales observada en otros países. Esta situación, combinada con un uso generalmente poco focalizado de dichos recursos, ha generado dificultades para cumplir con el contrato social de esencia batllista de un crecimiento cohesivo y con equidad de oportunidades.

En este escenario, es imperioso que el próximo gobierno «ponga luces largas», adoptando políticas de crecimiento y desarrollo estratégicas, profundas y con vocación de durabilidad. Debe aprovechar las oportunidades que ofrece hoy el mundo para un país como Uruguay, entre las que se destacan *i)* la transición hacia economías más «verdes», dadas las notorias ventajas comparativas en energía renovable que presenta nuestro país; *ii)* la transformación digital, ideal para un país que históricamente ha sufrido las desventajas de su lejanía geográfica de los principales centros globales de consumo y producción, y *iii)* la irrupción de la inteligencia artificial, que puede mitigar barreras de lenguaje y generar disrupción que ofrezca nuevas oportunidades en una amplia gama de sectores de la economía.

El próximo gobierno debe, a su vez, ser capaz de idear respuestas creativas y eficaces para los desafíos históricos que enfrenta el Uruguay, como la reducción de la población en edad de trabajar que implica nuestra situación demográfica, y también para los recientes, como el cambio climático, que acarrea la creciente frecuencia de sequías e inundaciones.

Desde nuestra perspectiva humanista, republicana y transformadora —la traducción del batllismo en el siglo XXI—, entendemos que el camino en el sentido referido parte de un **paradigma con foco en mantener equilibrios fundamentales** en las múltiples dimensiones involucradas en el diseño de políticas públicas.

El primero de los equilibrios para contemplar es el de **crecimiento e inclusión**. Los peligros de enfatizar la eficiencia y el crecimiento sin atender la cohesión social han sido expuestos de forma muy clara con las crisis sociales e

institucionales en los países más emblemáticos del paradigma neoliberal. El idealizado «derrame» del crecimiento a sectores más vulnerables de la sociedad suele no llegar. Asimismo, las experiencias de fervor redistributivo en parte de la izquierda latinoamericana han ofrecido en mayor o menor medida potentes recordatorios de los peligros para la estabilidad, para la certidumbre en las reglas de juego y, por ende, para la inversión y la creación de empleo sostenida. Es clave que avancemos con políticas que combinen un foco en remover trabas para el crecimiento económico con un fuerte énfasis en políticas sociales y de inclusión.

Otro balance crucial es el equilibrio entre **Estado y mercado** en la actividad productiva. El Estado debe dejar espacio pleno para que el sector privado florezca como motor principal del crecimiento. La iniciativa privada, en su búsqueda de beneficios, genera riqueza. Sin embargo, en nuestro país, a veces ha encontrado obstáculos con la imposición de nuevos impuestos encubiertos, excesos de regulaciones, lentitud en procesos o aprobaciones de permisos —entre otras causas, por una digitalización incompleta— o por la permisividad ante ciertas prácticas de sindicatos en disputas laborales. Sin embargo, el retorno decisivo de la política industrial a escala global vuelve a poner en foco la importancia del rol del Estado en generar condiciones e incentivos que guíen los esfuerzos del sector privado para que sectores estratégicos generen oportunidades de empleos genuinos, de calidad y con una remuneración adecuada. En línea con la introducción de las exenciones para la forestación del gobierno colorado en 1987, Uruguay debe orientar recursos a sectores de alto potencial, evitando limitar el apoyo empresarial a rescates que solo demoran la inevitable bancarrota, práctica que habitualmente se observa en los movimientos de izquierda en Uruguay y América Latina. Mientras tanto, es también importante que el Estado mantenga una presencia fuerte, reafirmando su rol regulador para prevenir los abusos en la fijación de precios que suelen ocurrir cuando hay limitaciones en la competencia.

Uruguay debe lograr una **senda de crecimiento equilibrada**. Para un país con un mercado doméstico tan pequeño, la proyección de crecimiento pasa necesariamente por el crecimiento del sector exportador estratégico. En los últimos veinte años Uruguay ha ido concentrando y primarizando su canasta exportadora. En nuestro caso, las exportaciones manufactureras o de alto valor agregado —motor fundamental de desarrollo en países emergentes de alto crecimiento como Corea, República Checa o Taiwán— han experimentado un largo y considerable declive como proporción del producto nacional. Ciertos segmentos del sector agropecuario como el arrocero o lechero también han experimentado desafíos considerables.

Los desafíos de competitividad y altos costos en Uruguay son complejos y abarcan una serie de dimensiones: la provisión de servicios públicos, problemas de



concentración de mercado y prácticas que distorsionan los precios y la eficiencia económica. Además, la tributación elevada sobre el comercio exterior a través de aranceles y de la tasa consular incrementan los costos tanto para consumidores como para exportadores, debilitando la posición competitiva del país en los mercados globales. Por esto, Uruguay necesita implementar un conjunto de reformas microeconómicas para mejorar la eficiencia y fomentar la competencia.

A su vez, el Estado debe lograr un equilibrio entre dotar mayor **flexibilidad para las empresas y seguridad para el trabajador**. Uruguay tiene que convertirse en un país atractivo para las inversiones, permitiendo que las empresas se adapten de manera flexible a los cambios en el entorno de negocios. Mientras tanto, el Estado debe proporcionar políticas laborales activas que incluyan respaldo financiero a los trabajadores en tiempos de dificultad y fomentar la actualización de habilidades y el reciclaje laboral. No son los puestos de trabajo, sino los trabajadores quienes deben ser protegidos de los vaivenes del mercado y los disruptivos procesos de innovación naturales en una economía dinámica y próspera. Es clave, a su vez, abordar las cuestiones relacionadas con la informalidad y la limitada protección social de los trabajadores independientes: Uruguay registra un 22 % de las personas ocupadas que no están cubiertas por la seguridad social.

El Estado debe también balancear **la necesidad de atender urgencias de gasto con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica**. En primer lugar, es crucial evitar un déficit fiscal demasiado elevado que derive en una trayectoria insostenible de la deuda pública. Ello resulta en injusticias para las generaciones más jóvenes, mayores costos de financiamiento, riesgo de crisis macroeconómicas (dañino en sí mismo aunque no se materialice), expectativa de aumentos impositivos correctivos que desalientan la inversión, riesgo sobre sostenibilidad de gasto social y límites severos al margen de maniobra en malos tiempos. Además, es nocivo para la competitividad del país. La Ley de Urgente Consideración (LUC) estableció una nueva institucionalidad fiscal que ha tenido un impacto positivo en la gestión macroeconómica, proporcionando información valiosa para la opinión pública y fortaleciendo la confianza de los mercados. Sin embargo, sigue siendo fundamental abordar el déficit fiscal estructural para poder estabilizar la carga de endeudamiento del país.

En segundo lugar, es fundamental mantener la inflación en niveles bajos. Uruguay alcanzó recientemente los niveles más bajos de los últimos veinte años. Las expectativas de inflación han ido cayendo, pero a un ritmo bastante lento. Eso ha contribuido a que los costos de financiamiento en pesos se mantengan elevados y el crédito al sector privado bajo, lo que frena el crecimiento económico.

## Estrategia Nacional de Desarrollo

Un Estado que promueva de forma efectiva un crecimiento vigoroso, inclusivo, equilibrado y sostenible necesita de una hoja de ruta con amplio acuerdo político y social, que guíe las decisiones de alto nivel dando certezas a los agentes económicos.

Este proceso de planificación se consolida en una Estrategia Nacional de Desarrollo (END). En la actualidad, 134 países como Taiwán, Irlanda, Chile o Suiza, cuentan con una END. Las END modernas no son documentos elaborados por élites intelectuales o burócratas con racionalidad absoluta que descubren la verdad revelada sobre el desarrollo. El enfoque anticuado de la planificación no hace justicia con el enfoque moderno presentado por Innes & Booher,<sup>33</sup> que considera la planificación como un proceso de negociación y comunicación entre personas y grupos de interés sobre los valores compartidos, relaciones causa-efecto y resultados esperables sobre el futuro. En efecto, la estrategia nacional es un continuo de deliberación social que implica negociar y renegociar constantemente metas y políticas para que se tomen decisiones que sean técnicamente consistentes, políticamente factibles y socialmente aceptadas.

La evidencia muestra que los procesos de elaboración de las END son mayormente «bottom-up», utilizan una lógica de racionalidad comunicativa basada en evidencia y con alta participación de la sociedad civil.<sup>34</sup>

La END que se desarrollará tendrá un horizonte de planificación de 10 años con una reformulación cada 3 a 5 años. Estipulará las aspiraciones de alto nivel respecto de cuál es el país que soñamos. Es un análisis prospectivo en el que todos los agentes sociales, políticos y empresariales, como actores centrales del desarrollo y con el Gobierno como líder político, discuten para arribar a un conjunto de diagnósticos socioeconómicos y a los objetivos y las metas que guían la toma de decisiones de los altos funcionarios del gobierno. Este modelo reduce la incertidumbre y da confianza a la sociedad civil y al empresariado. La END se constituye así en un acuerdo formal pero flexible, que si bien no elimina conflictos y tensiones internas, igualmente supone una acción colectiva en relación con el futuro.

En Uruguay, la administración de Vázquez en 2019, bajo el decreto 295/019, encomendó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la realización de una END de la cual se derivó el documento *Aportes para una Estrategia de Desarrollo*.<sup>35</sup>

33 Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy - 2010

34 The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships - 2019

35 [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay\\_Estrategia\\_Desarrollo\\_2050.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf)

Si bien este documento representa un gran esfuerzo de la OPP, no tuvo un proceso de generación de acuerdos políticos, careció de participación económica y social y no logró la robustez institucional para tener continuidad.

Uruguay tiene un conjunto de acuerdos de alto nivel que han dirigido de forma satisfactoria políticas de Estado como la Comisión Multipartidaria de Energía, que dio certezas a la transición energética verde, o la Comisión Multipartidaria de Educación, que permitió la creación de la UTEC.

La END representa una visión consensuada sobre las tendencias globales de producción y la transformación necesaria de la infraestructura y de los servicios públicos del país, y establece una hoja de ruta para el crecimiento económico sostenible y resiliente.



# Política fiscal



## ¿De dónde partimos?

La cuestión fiscal ha sido la raíz de las crisis económicas del país. No hay política social más efectiva que la sostenibilidad fiscal, ya que cada crisis económica en América Latina es la consecuencia de un Estado que gastó más allá de sus posibilidades, lo que lo obligó a endeudarse, generando incremento de impuestos, inflación y baja en la actividad económica. Estos eventos impactan especialmente en el empleo y afectan de manera más profunda a las familias vulnerables.

En el intrincado escenario social que evidenció la pandemia y las dificultades económicas con la que se inició la actual administración, la situación fiscal, si bien exhibe mejoras, todavía no logra un sendero de sostenibilidad. La pandemia impactó sobre niveles de actividad, el mercado laboral y, sobre todo, las cuentas fiscales. El Gobierno de Coalición, asumiendo una postura de responsabilidad, implementó políticas públicas, muchas de ellas de esencia batllista, para darle a la sociedad soluciones que el mercado no podía brindar. Proporcionó recursos a las familias vulnerables, especialmente aquellas con niños, y dirigió sus esfuerzos hacia la gestión sanitaria para evitar pérdidas humanas.

A pesar de esto —y a diferencia de la administración del Frente Amplio— esta administración no utilizó las tarifas como instrumento recaudatorio de política económica, ni incrementó impuestos directos o indirectos.<sup>36</sup>

La LUC implementó una regla fiscal, con alcance al Gobierno Central y al BPS, lo que es una mejora en la institucionalidad del país, que tiene tres pilares: resultado fiscal estructural (RFE), crecimiento del gasto primario y tope del endeudamiento neto. La regla fiscal tiene como objetivo quitar discrecionalidad al gasto público y lograr un nivel de déficit que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas.

La administración 2020-2025 logró una mejora significativa del RFE llevando el déficit del 4,5 % en 2020 al 2,7 % en 2021, pero se mantuvo en ese valor durante toda la administración. El presupuesto 2020 proyectaba un RFE de -2,7 % para 2024, lo ajustó a la baja al -2,3 % en 2021 y en el cierre fiscal de 2023 el MEF la modificó a -2,9 %, incrementando un 0,6 % la meta.

<sup>36</sup> Recordemos el contexto del Frente Amplio en 2019, con un déficit fiscal efectivo cercano al 5 % y alrededor de 4,5 % puntos de déficit fiscal estructural.

La históricamente compleja y pesada estructura tributaria ha requerido de la realización de innumerables exoneraciones puntuales y discrecionales, de las que muchas veces solo pueden beneficiarse aquellas empresas o personas que destinan tiempo y dinero al análisis de la legislación.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una política fiscal sostenible a largo plazo, macroeconómicamente prudente, con un enfoque estratégico de las fuentes y los usos de los recursos públicos, que garantice a los ciudadanos más vulnerables la presencia de un Estado protector, al sector privado los incentivos correctos para su crecimiento y que jamás sea una mochila para el desarrollo del país.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad fiscal

---

A. Mejorar la regla fiscal

---

B. Consejo Fiscal Asesor fortalecido y con independencia

---

C. Resiliencia financiera

### 2. Política fiscal sostenible

---

A. Presupuesto base cero en la Administración Central

---

B. Incorporar la sostenibilidad en la política económica

## 1. Institucionalidad fiscal

---

### A. Mejorar la regla fiscal

La institucionalidad fiscal creada por la LUC es una gran y novedosa herramienta, pero requiere actualizaciones para asegurar un blindaje de la estabilidad macroeconómica. Se analizará ajustar el perímetro fiscal, entendido este como aquellos ingresos, gastos y deudas que forman parte de la regla. Se buscarán mecanismos para que las metas fiscales sean estables y garanticen sendas sostenibles de deuda pública, y se impulsará una revisión en los procedimientos de las variables clave no observadas. Además, se evaluarán mecanismos para que los fondos incrementales de endeudamiento solicitados por fuera de la regla tengan una gestión para que sean aplicados para lo que fue solicitado.

### B. Consejo Fiscal Asesor fortalecido y con independencia

Se elevará el Consejo Fiscal Asesor (CFA) a un nivel superior; los miembros elegidos continuarán siendo profesionales reconocidos y distinguidos, pero deberán contar con la venia del Parlamento y con permanencia en el CFA desfasada del período electoral. Además, se profesionalizará la gestión, se lo dotará de recursos para la contratación de consultorías y será conformado por un equipo permanente con dedicación exclusiva, lo que les posibilitará a los consejeros recursos e insumos apropiados para sus cometidos.

Además, el CFA deberá realizar informes obligatorios sobre el impacto fiscal observado y estructural de las medidas presupuestarias relevantes que se votarán en el Parlamento, de forma tal de dar insumos a los legisladores previo a la votación en las cámaras y facilitar que la población cuente con información clara sobre el impacto de lo tratado.

### C. Resiliencia financiera

Estableceremos un Fondo de Estabilización Fiscal. No existe mejor política social que una política fiscal macroprudencial y sostenible, porque los que más sufren las bajas en los ciclos económicos son los más vulnerables.

Como toda familia que ahorra en momentos transitorios de bonanza para gastar cuando esta se termine, este fondo tendrá reglas de ahorro automáticos respecto de los ingresos adicionales obtenidos sobre lo esperado, para así garantizar recursos en momentos críticos: será un salvavidas financiero en tiempos de incertidumbre.

## 2. Política fiscal sostenible

---

### A. Presupuesto base cero en la Administración Central

Para asegurar que el gasto público maximice su eficacia para impulsar los objetivos estratégicos de inclusión y de desarrollo productivo y social, es fundamental introducir una lógica de presupuestación con base en resultados.

En 2016, México implementó el presupuesto base cero (PBC) con un éxito increíble, bajando un 9 % el gasto real del Gobierno Federal entre 2016 y 2017. En 2021, Chile implementó un PBC y logró ahorros significativos.

A diferencia de la presupuestación tradicional, donde se reajustan las partidas en función de la ejecución histórica, el PBC es una metodología de presupuestación que busca construir desde cero un presupuesto, de manera que se reoriente todo el gasto innecesario hacia gasto estratégico.

### B. Incorporar la sostenibilidad en la política económica

Una de las principales políticas de Estado del país es la gestión profesional de la deuda pública. Recientemente se ha incorporado el financiamiento a tasas preferenciales bajo el cumplimiento de variables climáticas, como son el Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático (BIICC) o el crédito con el Banco Mundial. En nuestra administración, la compatibilización del cuidado del ambiente con la política económica es una prioridad. Se promoverá que el mercado financiero privado obtenga fondos en condiciones preferenciales por el cumplimiento de metas climáticas, se ampliarán los instrumentos de deuda soberanos a indicadores sociales y ambientales no tradicionales, como bonos azules en el cuidado de áreas marinas protegidas, o innovadores instrumentos para la preservación de pastizales.

Parte de los ahorros derivados de estas operaciones serán fideicomitidos para que sean administrados con el fin de preservar nuestro ecosistema.

# Política monetaria



## ¿De dónde partimos?

Luego de la implementación de la estrategia monetaria de Objetivos de Inflación en 2002, entre 2006 y 2019 la política monetaria estuvo marcada por la falta de cumplimiento de objetivos y por altos índices de inflación, y mostró una de las mayores tasas inflacionarias del mundo y de América Latina, superada solamente por casos como Argentina y Venezuela.

La actual administración llevó adelante mejoras en la implementación de la política monetaria y puso foco en la inflación. Superada la crisis del covid-19, la política monetaria tomó una instancia contractiva, subiendo desde mediados de 2021 hasta fines de 2022 la Tasa de Política Monetaria de 4 a 11,5 %. Como resultado, la inflación pasó de un incómodo rango de entre 8 y 10 % a una zona más controlada y dentro del rango objetivo de entre 3 y 6 %. Esto, en un contexto donde otros bancos centrales, incluso aquellos de países avanzados, han encontrado severas dificultades para mantener la inflación en sus rangos objetivo.

La inflación baja tiene múltiples beneficios para la población en general, reduce la incertidumbre para la toma de decisiones productivas y, por tanto, repercute positivamente en el bienestar de los agentes económicos. La inflación es uno de los impuestos más recesivos, y por tanto injustos, puesto que afecta especialmente a los sectores menos favorecidos de la sociedad: aquellos que dependen de un ingreso nominal que es rápidamente disminuido por la inflación. Adicionalmente, la alta inflación genera altos costos para endeudamiento en moneda nacional, lo cual ha generado que el crédito a las empresas uruguayas sea sustancialmente menor a la media internacional y en diferente moneda a la que las empresas reciben sus ingresos. Esto genera riesgos adicionales cuyo manejo implica costos e ineficiencias que atentan contra la productividad y competitividad. Claramente, para que la sociedad se apropie totalmente de estos beneficios es necesario un período prolongado de inflación controlada.

A diferencia de la administración anterior, cuando el Banco Central del Uruguay (BCU) tenía múltiples objetivos respecto de niveles de competitividad, inflación y actividad económica, la actual gestión ha optado por permitir que el dólar flote libremente y ha concentrado esfuerzos en el control efectivo de la inflación, mostrando que la política monetaria es efectiva para lograr los objetivos inflacionarios.



Sin embargo, este gobierno no avanzó en fortalecer la institucionalidad monetaria. El BCU continúa siendo un ente autónomo con alta dependencia del poder político de turno, lo que pone un límite a la credibilidad necesaria para que logre sus objetivos en términos de inflación. Esto se refleja, por ejemplo, en que a pesar de que la inflación ha estado dentro del rango meta por casi un año, las expectativas de inflación de los agentes económicos (analistas especializados y empresas) para los próximos dos años se mantienen en el techo o incluso por encima de este rango meta. La incertidumbre sobre lo que el próximo gobierno hará en materia de inflación se materializa en expectativas de inflación altas que no permiten aprovechar toda la ganancia de una inflación baja. Por ejemplo, el impacto positivo en el costo de crédito ha sido muy limitado.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una política monetaria independiente y creíble, que permita mantener la inflación baja y estable, considerando la estabilización del ciclo económico.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

1. **Modernización institucional del Banco Central del Uruguay**

---

2. **Inflación baja y estable**

---

3. **Profundización de la desdolarización**

## 1. Modernización institucional del Banco Central

Proponemos darle mayor independencia al Banco Central del Uruguay, alejando la conformación de su directorio de las influencias políticas del gobierno de turno. Los tres miembros del directorio tendrán un mandato escalonado y desfasado del ciclo político. Esta modernización institucional fortalecerá la confianza de los agentes económicos, disipando temores de intervenciones políticas y permitiendo una gestión monetaria más eficiente para el control de la inflación con repercusiones positivas en el bienestar general.

## 2. Inflación baja y estable

Para consolidar una inflación baja y estable, es crucial que las expectativas inflacionarias de los agentes económicos se alineen con el rango objetivo. Estudios técnicos recientes de la autoridad monetaria muestran que la inflación óptima se encuentra en 3,5 % con un rango de 2 a 5 %.<sup>37</sup> Este rango es consistente con los estándares establecidos para economías similares a la de Uruguay.

## 3. Profundización de la desdolarización

A través de mesas de diálogo entre el sector público y privado, buscaremos incrementar el uso de la moneda local y la unidad indexada en transacciones de bienes durables, promoviendo la estabilidad y el crecimiento del mercado interno. Esta estrategia, que podrá ser acompañada de estímulos fiscales temporales para la pesificación, reforzará la confianza en nuestra moneda y su papel en las transacciones comerciales significativas.

<sup>37</sup> Arnabal, L. R. y García-Cicco, J. (2024). *Meta de inflación óptima en economías pequeñas y abiertas: el papel de las rigideces nominales asimétricas*. BCU.

# Política tributaria



## ¿De dónde partimos?

La situación fiscal de nuestro país, aunque mejor que en 2019, aún está lejos de tener un camino de sostenibilidad. Si bien el actual gobierno ha logrado revertir la tendencia ascendente del déficit desde el año 2010, el déficit fiscal observado a fines de 2023 del Gobierno Central - Banco de Previsión Social (GC-BPS) cerró en 3,2 %, mientras que el déficit fiscal estructural cerró en 2,9 %.

En el marco de una pandemia que redujo la actividad empresarial y laboral y de otras situaciones como la sequía que sufrió nuestro país, en este último período de gobierno se realizaron ajustes impositivos que buscaron aliviar la situación de los sectores más afectados, así como reducir los impuestos para las personas y las empresas con menores ingresos.

En este contexto se produjeron cambios en los tributos como en el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) en lo que se refiere a rentas de trabajo: se incrementaron las deducciones por gastos relacionados con hijos y las correspondientes a préstamos hipotecarios, y se modificó la forma de cálculo de estas deducciones para beneficiar a las personas con menores ingresos.

Tanto en el IRPF como en el Impuesto de Asistencia de la Seguridad Social (IASS), se modificaron las franjas de aplicación de las tasas progresivas y los valores mínimos no imponibles y se mejoraron los créditos fiscales para aquellas personas que declaran quiénes son los propietarios de las viviendas que alquilan.

También a modo de ejemplo, en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) se redujeron los porcentajes de renta ficta que deben abonar las empresas de menores ingresos y en el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) se aumentó el monto de ingresos a partir del que se pasa a tributar preceptivamente el IRAE, lo que resultó en un beneficio para las empresas agropecuarias con menores ingresos.

En virtud de lo anterior, entendemos que es necesario establecer políticas tributarias que sigan por el camino recorrido de buscar reducir los impuestos para los sectores que más lo necesitan, pero sin perder de vista el objetivo de la sostenibilidad fiscal.

La seguridad jurídica y la aplicación del debido proceso para los contribuyentes se están viendo afectadas, principalmente debido a la existencia de un marco normativo muy complejo, resultado de una extensa producción de leyes y reglamentos. A su vez, la administración opera a menudo bajo el principio conocido como 'solve et repete' (paga y reclama).



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sistema tributario más justo y eficiente, que vele por los derechos de los contribuyentes que hoy se encuentran menos protegidos, con una carga fiscal progresiva que promueva la inversión y el empleo.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Modificaciones tributarias

---

A. IRPF e IRAE

---

B. IVA personalizado

---

C. IASS

---

D. Impuesto mínimo global

---

## 1. Modificaciones tributarias

---

### A. IRPF e IRAE

Si bien las finanzas públicas han mejorado, aún no es posible realizar cambios en la estructura de este impuesto, al menos en lo inmediato. Sin embargo, en el entendido de que este impuesto desincentiva una actividad fundamental como lo es el trabajo, proponemos aumentar de forma gradual y responsable las deducciones en orientación estratégica, contemplando la situación de las personas que aportan en las primeras franjas, con hijos a cargo —duplicando el monto a ser deducido por este concepto— y de aquellas personas con préstamos hipotecarios —incrementando el valor de la vivienda computada a estos efectos— así como el mecanismo de cómputo de las deducciones.

Con estas modificaciones también apuntamos a ir por el camino de transformar el IRPF en un verdadero impuesto a la renta y no a los ingresos, como lo es hoy. Al igual que en los países desarrollados, es necesario crear una canasta de bienes y servicios básicos que se pueda deducir de los ingresos percibidos.

En particular, en virtud de la dificultad de contralor de las deducciones sobre base real, se propone incrementar las deducciones fictas efectivas por hijos a cargo de modo que no se vean sujetas al tope de deducción actual y, en la medida de lo posible, incrementar el valor de su monto a valores más representativos de los gastos asociados a cada menor a cargo de una familia.

En cuanto al IRAE, se revisará la legislación referente a los beneficios otorgados a los proyectos de inversión para redireccionarlos gradualmente a inversiones productivas a largo plazo y en áreas de interés nacional. Asimismo, se proveerá de recursos a la Comap para que pueda operar los proyectos con mayor celeridad.

### B. IVA personalizado

En la actualidad, el IVA es aplicado a bienes y servicios con tasa mínima (10 %) o básica (22 %) y determinados bienes y servicios se encuentran exonerados del tributo. Quienes acceden al cobro de las prestaciones del Mides por medios electrónicos pueden realizar sus compras utilizando la Tarjeta Uruguay Social (TUS) o la plataforma Tuapp con exoneración del IVA, en caso de que adquieran productos gravados por dicho impuesto.

Estas medidas de aplicación de IVA diferencial con base en la capacidad contributiva del consumidor, conocidas como IVA personalizado, permiten que las personas con menores ingresos mejoren su capacidad de compra.

Dando continuidad a estas políticas tributarias y considerando que la pobreza en los menores de edad es más pronunciada e impactante, proponemos incrementar el monto que puede adicionarse a la plataforma Tuapp para la compra de bienes y servicios exentos de IVA, atendiendo especialmente a las personas de contexto crítico con menores a cargo [ver capítulo «Políticas sociales transversales»].

### C. IASS

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

En la medida de que exista espacio fiscal, se analizará la posibilidad de incrementar el mínimo no imponible a efectos de que el impuesto se vea reducido para las jubilaciones menores.

### D. Impuesto mínimo global

A partir de 2024 se está implementando progresivamente a escala mundial un Impuesto Mínimo Global (IMG) a las rentas, que implica cambios significativos en los mecanismos de atracción de inversiones que utilizan los países. Las casas matrices de empresas residentes en otro país que obtengan rentas no sujetas a tributación mínima efectiva de 15 % aproximadamente deberán tributar en el país de residencia fiscal de la casa matriz el impuesto no tributado en la jurisdicción de la subsidiaria.

Con base en lo expuesto anteriormente, los países están analizando sus sistemas de atracción de inversiones para los casos en los que aplique el IMG. En Uruguay contamos con regímenes tributarios beneficiosos para atraer inversiones (zonas francas, trading, exoneración a la producción de soportes lógicos, entre otros) que pueden perder su atractivo por la aplicación del IMG en la medida que el impuesto no tributado en Uruguay deberá ser tributado en otra jurisdicción.

Por todo lo expuesto, se propone la adopción de medidas que permitan que Uruguay se adapte a esta nueva realidad tributaria internacional. En términos generales, se propone gravar en Uruguay a las empresas que queden sujetas al IMG con una tasa mínima equivalente. Paralelamente, como mecanismo alternativo de atracción de inversiones a nuestro país, se propone incorporar un paquete de subsidios a las empresas afectadas por el IMG con base en el cumplimiento de metas de generación de empleo de calidad o de empleabilidad de personas de contexto crítico, de cumplimiento de objetivos ambientales, de descentralización de actividades en el interior del país o en zonas de contexto crítico, entre otros.

# Eficiencia del Estado



## ¿De dónde partimos?

El potencial de mejora en la gestión y eficiencia del gasto público en Uruguay presenta una oportunidad significativa. Alcanzar avances en este ámbito podría traducirse en una mejora sustancial de la calidad de vida de los uruguayos dados los fines a los que se destinan. Una porción considerable de los recursos públicos se asigna a sectores clave como seguridad, protección social, educación y salud, que financian políticas públicas orientadas al desarrollo.

En este contexto, resulta crucial abordar desafíos como la excesiva burocratización, el clientelismo y la calidad de políticas públicas que resultan ser ineficaces o ineficientes. En el período 2020-2024, se han concretado avances en algunos de estos temas: el diseño de una nueva carrera administrativa para parte de los funcionarios públicos, el rediseño organizacional de algunos ministerios, la creación de algunos sistemas de información para la mejor gestión, la creación de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) que fusionó la Agencia de Compras Estatales y la Unidad Centralizada de Adquisiciones, por poner algunos ejemplos. Aun siendo iniciativas positivas, la priorización y el apoyo político sobre estos asuntos no han sido los necesarios.

Estudios evidencian bajos niveles de motivación y satisfacción de los funcionarios públicos que acarrear un potencial impacto negativo en la productividad y la asistencia. Según estudios realizados por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), uno de cada tres funcionarios no cree que su trabajo le permita desplegar todo su potencial. A su vez, solo un 28 % de los funcionarios cree que el proceso de promoción y ascenso en su organismo es claro y justo, y un 36 % considera que los contactos políticos o personales son un factor relevante para ascender. En cuanto a la asistencia, los informes sobre el uso de licencias médicas evidencian que las certificaciones de los funcionarios públicos son de un promedio de casi 31 días por año.

Organismos	Certificaciones- Días Promedio 2022
Administración Central	35,71
Organismos del Art. 220 de la Constitución	30,37
Empresas públicas	26,58
<b>Total general</b>	<b>30,96</b>



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Estado eficiente que sirva a los ciudadanos, implementando prácticas modernas de gestión y sistemas de información, innovando y transparentando información útil y clara hacia la ciudadanía sobre los resultados y la gestión de las políticas que desarrolla.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. El Estado al servicio del ciudadano

- A. Proyecto Simplifica: gobierno digital
- B. Renovación integral: modernizando la administración para el futuro
- C. Atención y acción: encuestas de calidad y satisfacción ciudadana

### 2. Transformación meritocrática de la gestión humana pública

- A. Concursos transparentes: forjando un servicio público de excelencia
- B. Concursos de mérito para los mandos medios
- C. Ausentismo

### 3. Compras estatales inteligentes

- A. Rompiendo el ciclo del derroche: estrategias para una ejecución presupuestaria más eficiente
- B. Pagos rápidos, costos bajos: transformando las compras públicas
- C. Digitalización para la transparencia

### 4. Agilizando el Estado: un plan para incentivar la innovación pública

### 5. Potenciar las políticas públicas

- A. Profesionalizar la evaluación de políticas públicas
- B. Fondo de pagos por resultados

### 6. Mejorar la transparencia, rendición de cuentas y control

- A. Establecer una Unidad de Evaluación Presupuestaria Parlamentaria
- B. Acceso abierto: conociendo las estructuras y responsables en el Estado



## 1. El Estado al servicio del ciudadano

---

### A. Proyecto Simplifica: gobierno digital

La última encuesta mundial sobre gobierno digital (2022) indica que Uruguay se encuentra en el puesto 35 del ranking mundial, siendo el primero de la región. Sin embargo, en lo que refiere especialmente a servicios en línea, Uruguay ocupa la séptima posición en la región y desciende a la 52 a escala mundial. Vamos a establecer una hoja de ruta para simplificar los trámites, reduciendo costos (en tiempo y dinero) para los ciudadanos y empresas de forma que puedan dedicar su tiempo a tareas de mayor valor.

### B. Renovación integral: modernizando la administración para el futuro

Un quinto de las personas ocupadas trabaja en la Administración Central, por lo que un incremento de la productividad de la economía uruguaya debe contemplar también a los funcionarios estatales. Por ello es indispensable avanzar en una reforma profunda y políticamente consensuada sobre los vínculos laborales con el Estado y el desarrollo de la carrera funcional. Esta administración puso en marcha un programa de rediseño organizacional para la Administración Central; no obstante, su aplicación completa se limitó a 5 de los 14 ministerios.

Ampliaremos el modelo ya iniciado desde la ONCS a los 9 ministerios restantes y exhortaremos a los entes autónomos y servicios descentralizados a que modernicen sus carreras funcionales, estableciendo que el efectivo desarrollo de la carrera funcional sea a través de concursos de ascensos.

### C. Atención y acción: encuestas de calidad y satisfacción ciudadana

Aprovechando las múltiples interacciones presenciales y virtuales que los ciudadanos tienen con el Estado, buscaremos conocer sus percepciones sobre distintas dimensiones de los trámites y servicios prestados a través de encuestas de calidad del servicio y satisfacción. El objetivo principal de estas encuestas será recoger la opinión de los ciudadanos para identificar fortalezas y áreas de mejora en la prestación de servicios y la implementación de políticas. Comenzaremos con los organismos de la Administración Central, expandiendo paulatinamente la experiencia a otros organismos. El análisis de estos datos nos permitirá promover mejoras en los servicios y trámites para alinearlos con las necesidades de los ciudadanos, simplificar los trámites y mejorar la atención.

## **2. Transformación meritocrática de la gestión humana pública**

### **A. Concursos transparentes: forjando un servicio público de excelencia**

La realización de concursos transparentes para el ingreso debe ser la norma, tanto a escala nacional como departamental. De esta forma, fortaleceremos el talento y la vocación de los servidores públicos. Pero no solo los ingresos por concurso deben ser la norma, sino que se deben realizar concursos de ascenso, proporcionando una vía para el crecimiento profesional y salarial a través de mecanismos que valoren la formación, la experiencia y las aptitudes para el cargo, en desmedro de otros factores. Buscamos con esta propuesta mejorar la motivación de los funcionarios, a la vez que reducir significativamente las compensaciones discrecionales.

### **B. Concursos de mérito para los mandos medios**

La gran mayoría de las llamadas ‘funciones de conducción’ o ‘funciones de administración superior’ (gerentes de área, directores de división) de la Administración Central son interinos y no se han realizado concursos para los cargos. En la Rendición de Cuentas 2022 fue votado por unanimidad la forma de asignar estas funciones: por concursos de oposición y mérito que valoren las competencias laborales, planteando un compromiso de gestión por el cual se los evalúa anualmente y por períodos de tres años. Dada la inercia de las prácticas de gestión que conlleva resistencias culturales, proponemos realizar concursos para al menos el 60 % de las funciones de administración superior.

### **C. Ausentismo**

El ausentismo laboral genera costos, afecta los servicios prestados y aumenta el trabajo del resto del personal. Las políticas de salud ocupacional, el diseño de los seguros de enfermedad y el oportunismo inciden en el ausentismo laboral por enfermedad. Por eso, promoveremos mejores prácticas de salud ocupacional —pero con un estricto seguimiento de las licencias médicas— así como la implementación del nuevo diseño del subsidio por enfermedad para el sector público, que asista efectivamente a quien debe asistir.

## **3. Compras estatales inteligentes**

### **A. Rompiendo el ciclo del derroche: estrategias para una ejecución presupuestaria más eficiente**

Es una mala práctica extendida que los organismos públicos aceleren la ejecución de sus presupuestos durante el último trimestre del año. Esto se hace con el fin

de evitar la pérdida de los recursos presupuestados, llevando a menudo a un gasto ineficiente y muchas veces innecesario a fin de año. Para contrarrestar esta ineficiencia implementaremos reglas y prácticas que desincentiven y castiguen esta aceleración excesiva en la ejecución.

### **B. Pagos rápidos, costos bajos: transformando las compras públicas**

Tras la conclusión y adjudicación de los procesos de adquisiciones, es habitual que el Estado demore varios meses en realizar los pagos correspondientes. Los proveedores, conscientes de esta demora, incrementan sus precios para compensar el financiamiento implícito que esto representa. Nos proponemos acortar a 30 días el tiempo promedio de pago a los proveedores, a partir del monitoreo de los tiempos de pago y la aceleración de trámites burocráticos. Esto permitirá reducir el costo de los bienes adquiridos por las entidades públicas a la vez que favorecerá la incorporación de proveedores más pequeños que hoy no pueden afrontar la inseguridad que implica no saber cuándo van a cobrar por los productos o servicios prestados.

### **C. Digitalización para la transparencia**

Digitalizaremos completamente los procesos de compras estatales, usando tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, para simplificar la creación de pliegos electrónicos y evaluar ofertas, además de implementar un módulo de gestión de contratos. En función de los datos generados y a datos de mercado, estableceremos precios máximos para ciertos productos y servicios, limitando la sobrevaloración y aumentando la transparencia mediante el análisis de datos históricos y la automatización de alertas tempranas para identificar riesgos como precios excesivos.

## **4. Agilizando el Estado: un plan para incentivar la innovación pública**

---

Vivimos una época de cambios que se caracteriza por la velocidad en los que estos se procesan. Es sabido que las organizaciones tardan más que los individuos en adoptar estos cambios, y en particular las organizaciones públicas suelen ser las más rezagadas en la adopción de prácticas y tecnologías innovadoras. Para responder a las necesidades de la ciudadanía es necesario incrementar la velocidad en que el Estado se transforma. Promover la innovación en las estructuras públicas es un desafío que requiere una transformación tanto operativa como cultural. Comenzaremos estableciendo una serie de medidas en organizaciones consideradas estratégicas (tanto por su participación en el gasto público como por su potencial innovador):

- Crear la figura de innovador institucional. Esta figura actuará como catalizador, recibiendo a individuos que, de forma voluntaria, puedan plantear nuevas ideas y proyectos, que ofrezca un ambiente de apoyo y protección contra la resistencia institucional. La «responsabilidad» de innovador institucional no requerirá de un pago extra, pero como cualquier otra figura transversal a la organización deberá contar con el apoyo y reconocimiento, relevante y permanente, de las autoridades.
- Establecer objetivos específicos de innovación. Cada institución debe definir sus metas de innovación alineadas con su misión y objetivos estratégicos. Estos objetivos deben ser claros, medibles y desafiantes, proporcionando una dirección y un propósito para las iniciativas de innovación. Además, deben ser comunicados eficazmente a todos los niveles de la organización para asegurar el compromiso y la comprensión general.
- Proporcionar tiempo y recursos para innovar: La innovación requiere de inversión tanto en tiempo como en recursos. Las instituciones asignarán presupuesto, personal y tiempo para explorar y experimentar con nuevas ideas. Esto podría traducirse en asignar un porcentaje del tiempo laboral a la investigación y el desarrollo o en la creación de fondos específicos para apoyar proyectos de innovación.
- Medir la innovación como elemento de gestión: La innovación debe ser tratada como cualquier otra métrica de gestión. Es fundamental establecer indicadores específicos que permitan evaluar el progreso y el impacto de las iniciativas de innovación. Estos indicadores deben existir previamente al proceso de cambio, ser transversales para que puedan compararse y deben tener un umbral de consecución.

## 5. Potenciar las políticas públicas

### A. Profesionalizar la evaluación de políticas públicas

Las nuevas políticas públicas que impliquen incremento de presupuesto relevante deberán incluir un proceso de evaluación, inspirado en el modelo chileno. Esto requerirá la formulación de un diagnóstico detallado que identifique el problema para abordar, el establecimiento de objetivos claros y definidos, una identificación precisa de la población objetivo e indicadores de desempeño que faciliten la evaluación y seguimiento posteriores. De esta manera, mejoraremos la coherencia de las políticas implementadas por el Estado, evitando duplicidades y facilitando el monitoreo y la evaluación de dichas políticas.

## B. Fondo de pagos por resultados

Basándonos en el piloto de pago por resultados implementado por el gobierno actual, evaluaremos su eficacia y consideraremos su expansión para incluir contratos basados en resultados en los convenios que el Estado mantiene con organizaciones proveedoras de servicios públicos [ver propuesta de creación de un Fondo de Pagos por Resultados en el capítulo «Infancia»].

## 6. Mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el control

### A. Establecer una Unidad de Evaluación Presupuestaria Parlamentaria

Crearemos una Unidad de Evaluación Presupuestaria técnica e independiente en el Parlamento. Esta unidad tendrá la función de asesorar a los parlamentarios en el análisis de la Ley de Presupuesto presentada por el Gobierno, así como las Rendiciones de Cuentas y en todo proyecto de ley con impacto financiero. El objetivo es fortalecer el asesoramiento parlamentario incorporando un análisis detallado en cada proyecto de ley, especificando la metodología para medir los objetivos y evaluar los resultados, así como el costo estimado de implementación de las leyes propuestas. Esta medida asegurará una mayor precisión y responsabilidad en el proceso legislativo, facilitando decisiones más informadas y efectivas.

### B. Acceso abierto: conociendo las estructuras y responsables en el Estado

Desarrollaremos una aplicación web que ofrezca un organigrama integrado del Estado, incluyendo desde los incisos del presupuesto nacional hasta detalles de unidades ejecutoras, gerencias, divisiones y departamentos. Esta plataforma también proporcionará información de contacto de los responsables de cada una de las unidades mencionadas, un resumen de sus trayectorias profesionales y una descripción de las funciones de cada unidad organizativa que dirigen.



# Empresas públicas



## ¿De dónde partimos?

En la actualidad, las empresas públicas (EE. PP.) no se limitan a la provisión del servicio o bien por el cual fueron creados, sino que han ampliado desproporcionadamente su margen de acción, convirtiéndose en algunos casos en agencias de promoción y desarrollo, actividades que deberían ser relacionadas estrictamente a los ministerios o sus dependencias.

Muchas de ellas operan en mercados monopólicos y tienen excesiva discrecionalidad para fijar las tarifas, por lo que, al momento de fijarlas, trasladan los costos de las actividades que no son centrales a su esencia al precio de la tarifa y esto repercute en los bolsillos de las familias y en la competitividad de las empresas. Por ello, el precio que se paga en Uruguay por los servicios públicos no incluye solo su costo de provisión, sino que tiene costos ocultos que encarecen nuestra economía.

Además, durante demasiado tiempo los distintos gobiernos han utilizado a las EE. PP. como una herramienta de política económica. Debido a que en su mayoría son monopólicas o cuentan con un alto poder en el mercado, el gobierno central las ha forzado en decisiones que van en contra de sus propios objetivos. Ejemplos como las bajas estacionales de precio de combustibles o la premiación de clientes (en ambos casos, buscando la reducción del IPC) generan ineficiencias, ya que el factor político interfiere en la gobernanza de las empresas.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia la gestión de empresas públicas que funcionen con un alto nivel de profesionalización y eficiencia para el beneficio de todos los uruguayos, al servicio de la ciudadanía y de la producción.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Gestión de empresas públicas

---

A. Actualizar los *core business* de las empresas públicas

---

B. Medición de unidades de negocios independiente

---

C. Enfocarse en lo esencial

---

D. Directorios profesionales e independientes del ciclo electoral

---

E. Objetivos claros de rentabilidad

---

### 2. Tarifas y regulación

---

A. Tarifas claras

---

B. Mejor regulación

---

## 1. Gestión de empresas públicas

---

### A. Actualizar los *core business* de las empresas públicas

Modificar las leyes de creación de las EE. PP., cuya función principal está desactualizada tanto por la realidad económica y productiva de las empresas como por el propio avance tecnológico del sector. En esta modificación quedarán explícitas cuáles actividades de las EE. PP. estarán en competencia y cuáles en monopolio estatal.

### B. Medición independiente de unidades de negocio

Todas las EE. PP. deberán reportar por separado los balances de las distintas unidades de negocio. Esto permitirá evitar, o al menos mostrará a la ciudadanía, los subsidios cruzados entre sectores. Además, se deberán fijar precios de transferencia conforme a la normativa internacional.

### C. Enfocarse en lo esencial

Las EE. PP. centrarán sus operaciones en el mandato legal de brindar el servicio público por el que fueron creadas. Considerando el avance de la tecnología, cualquier alteración en los servicios públicos ofrecidos debe estar claramente justificada.

### D. Directorio conformado por profesionales independientes del ciclo electoral

Los directores deben ser nombrados con base en competencias profesionales, con remuneraciones acordes a sus responsabilidades, desfasados del ciclo electoral, y basarse en propuestas de líneas estratégicas presentadas previamente, cuya aprobación requerirá mayorías especiales del Parlamento.

### E. Objetivos claros de rentabilidad

Las tarifas deben reflejar siempre el capital invertido, las necesidades de inversión que requiere prestar el servicio que brindan y los costos de la empresa en condiciones de competencia. Así, las utilidades generadas se devolverán a los ciudadanos en forma de dividendos. Las EE. PP. continuarán realizando todas las inversiones que están vinculadas al desarrollo local y a la descentralización, como el acceso a servicios públicos de luz, agua y comunicaciones en el interior profundo. Estas inversiones y costos incrementales no serán trasladados a la tarifa y serán debidamente contabilizados para que sean financiados por Rentas Generales.



## 2. Tarifas y regulación

---

### A. Tarifas claras

Los servicios y tarifas diferenciales, así como todo costo de operación o inversión no propia de las actividades efectivas de las EE. PP., deben ser costeadas por Rentas Generales o por el Mides, en función del servicio público que corresponda, de forma tal que los ingresos que perciban las EE. PP. sean por la provisión de los servicios según el punto anterior. El Poder Ejecutivo podrá fijar subsidio o sobrepuestos respecto de los límites tarifarios, siempre que el consumidor final pueda identificar claramente la diferencia entre el precio en condiciones de competencia y el precio efectivamente pagado.

### B. Mejor regulación

Los reguladores sectoriales deben establecer los límites tarifarios técnicos en el mercado, incluyendo los servicios interconectados entre distintos participantes y la calidad del servicio a ofrecer. Además, deben recibir un refuerzo presupuestario para poder cumplir con su cometido. Los directores y responsables de los entes reguladores percibirán salarios adecuados a la responsabilidad y acordes a la paramétrica internacional.



# Trabajo y seguridad social



## ¿De dónde partimos?

Los últimos cinco años significaron importantes avances en materia de trabajo y seguridad social.

La Ley de Urgente Consideración (LUC) declaró que el Estado garantiza el ejercicio pacífico de la huelga, lo que equivale a decir que no se admiten modalidades violentas del ejercicio de ese derecho. También se garantiza el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente.

Estas normas robustecen el alcance de la libertad sindical, la que debe ser considerada en sus planos positivo y negativo, acorde a los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, el Decreto 281/020 reguló un procedimiento de desocupación de establecimientos, equiparando el régimen aplicable al sector privado y al público.

Se fortalece así el derecho al trabajo y la libertad de circulación, que deben respetarse aun cuando haya huelga. Esto no equivale a sostener que unos derechos priman sobre otros, sino que todos deben ejercerse en armonía.

La LUC también recuperó el derecho de los trabajadores a recibir el pago de sus haberes en efectivo, modificando la Ley de Inclusión Financiera, ley 19.210.

La ley 20.145 introdujo modificaciones a la ley 18.566, de negociación colectiva, en línea con las observaciones que la OIT había formulado a nuestro país tiempo atrás.

A impulso del Partido Colorado se aprobaron leyes que ampliaron los derechos de los trabajadores:

- Ley Federica (ley 20.000), que amplía el régimen de licencias por paternidad y maternidad para partos prematuros, múltiples o con complicaciones.
- Marco normativo para el Teletrabajo (ley 19.978).
- Derecho al cobro de propinas por medios electrónicos de pago (ley 20.243).
- Derecho de trabajadoras embarazadas y sus parejas a gozar de cuatro

horas libres al mes para asistir a controles médicos sin descuentos a las remuneraciones (ley 20.129).

En materia de Seguridad Social, la ley 20.130 aprobó un nuevo régimen que asegura la sostenibilidad del sistema a largo plazo y acompasa el marco jurídico uruguayo a los tiempos actuales y a las urgencias demográficas del país.

Sin perjuicio de dichos referidos, existen aún mejoras para realizar. Quedan por subsanar observaciones por parte de la OIT respecto de nuestro régimen de negociación colectiva, al tiempo que la regulación laboral de nuestro país es una de las más rígidas del mundo. A su vez, nuestro sistema de seguridad social, en sentido amplio, debe continuar evolucionando para adaptarse a las nuevas realidades laborales y sociales, que se transforman vertiginosa y permanentemente.

Nuestro norte será siempre el de asegurar y ampliar los derechos de los trabajadores, procurando al mismo tiempo evitar la destrucción de puestos de trabajo.





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia relaciones laborales donde se respeten los derechos de todos los actores involucrados y la Constitución, contemplando los equilibrios y la certeza jurídica necesarios para que florezca la actividad económica y, con ella, la creación de más y mejores empleos. Hacia un sistema que proteja a sus trabajadores y se adapte a las vicisitudes del mercado, garantizando un entorno justo y seguro para todos.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Negociación colectiva

- A. Promoción de la negociación colectiva bipartita
- B. Revisión de los grupos y subgrupos de actividad de los Consejos de Salarios
- C. Reivindicar el derecho de los trabajadores no afiliados a negociar colectivamente
- D. Rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

### 2. Conflictos colectivos de trabajo

- A. Legislar para la creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje.
- B. Fomentar mecanismos concretos de prevención y resolución de conflictos

### 3. Nuevas formas de trabajo y nuevas realidades laborales

- A. Regulación del trabajo desarrollado mediante plataformas digitales
- B. Regulación del acoso laboral
- C. Sistematización de normativa sobre seguridad y salud laboral
- D. Actualización de la regulación de la nocturnidad

### 4. Empleo y empleabilidad

- A. Propiciar el acercamiento del Inefop a las organizaciones empresariales y a instituciones educativas
- B. Priorización de los sectores con mayores dificultades para acceder al empleo

### 5. Seguridad social

- A. Cobertura del trabajador autónomo
- B. Actualización del seguro por desempleo
- C. Convenios bilaterales

## 1. Negociación colectiva

---

### A. Promoción de la negociación colectiva bipartita

Se promoverá la discusión parlamentaria necesaria para subsanar la observación de la Organización Internacional del Trabajo del año 2010, respecto al artículo 4 del Convenio n.º 98. Ello implica estimular y fomentar la negociación colectiva bipartita como procedimiento idóneo para reglamentar las condiciones de trabajo, como las actualizaciones de los salarios superiores a los mínimos por categoría, fijación de primas, compensaciones, incentivos, etcétera.

### B. Revisión de los grupos y subgrupos de actividad de los Consejos de Salarios

En la actualidad existen actividades empresariales incluidas en grupos o subgrupos que no reflejan la realidad de la actividad desarrollada. En consecuencia, debería analizarse la necesidad de crear nuevos subgrupos de actividad.

### C. Reivindicar el derecho de los trabajadores no afiliados a negociar colectivamente

Presentaremos un proyecto de ley para que los trabajadores de una empresa que libremente resolvieron no afiliarse a una organización sindical recuperen el derecho a negociar colectivamente, tal como recomienda la Organización Internacional del Trabajo y dicta la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Esto implica que los trabajadores interesados deberán elegir representantes y autorizarlos a celebrar convenios colectivos en su nombre.

En línea con lo recomendado por la OIT, los representantes así electos gozarán del mismo grado de protección prevista por la normativa para los representantes sindicalizados.

### D. Rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) dispone de los datos y de la estructura necesarios para realizar informes sectoriales que sirvan de insumo para la negociación colectiva. Profundizaremos en la sistematización de la producción de dichos insumos, así como en la oferta de programas de formación adecuada para negociadores, buscando en todo momento que el MTSS aporte información y fomente los puntos en común para el desarrollo sectorial y el empleo, velando por el interés general.

## **2. Conflictos colectivos de trabajo**

---

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

Acorde al mandato contenido en el artículo 57 de la Constitución, se presentará un proyecto de ley para crear Tribunales de Conciliación y Arbitraje, que seguirán los lineamientos de la OIT: serán instancias voluntarias, gratuitas y expeditivas de prevención y resolución de conflictos colectivos de trabajo.

También, acorde a las recomendaciones de la OIT, dichos tribunales serán de integración mixta y comprenderán una representación igual de trabajadores y empleadores.

Los laudos emitidos por dichos tribunales tendrán carácter obligatorio para las partes que voluntariamente hayan sometido el asunto a su decisión.

### **B. Fomentar mecanismos concretos de prevención y resolución de conflictos**

Con el objetivo de reducir el índice de conflictividad laboral, se incentivará la implementación de protocolos de prevención, detección y resolución de conflictos laborales. En especial, y sin perjuicio del rango constitucional del derecho a la huelga, se fomentará la adopción de procedimientos voluntarios escalonados a ser agotados antes de la huelga.

## **3. Nuevas formas de trabajo y nuevas realidades laborales**

---

Las transformaciones tecnológicas, sociales y culturales han cambiado los paradigmas tradicionales en lo que refiere a las formas de trabajo, a una velocidad vertiginosa.

Ejemplo de estas transformaciones es la tendencia mundial a la adaptación de la jornada de trabajo a los intereses de empleadores y trabajadores, lo que podrá incluir la reducción de la jornada laboral diaria o semanal.

Nuestro desafío será promover la regulación de las nuevas formas de trabajo con la finalidad de preservar la certeza jurídica de las partes involucradas y el delicado equilibrio entre sus intereses.

En este contexto, creemos que la negociación colectiva es el ámbito idóneo para reducir la jornada de trabajo en la forma, gradualidad y condiciones que sean viables para las distintas actividades y empresas. No podemos perder de vista que la implementación forzada de los cambios puede llevar a la destrucción de puestos de trabajo.



A modo de ejemplo, la reducción de la jornada de trabajo debe estar ligada a la medición de la productividad, lo que en ocasiones requerirá de herramientas no disponibles para todos los empleadores.

### **A. Regulación del trabajo desarrollado mediante plataformas digitales**

La incorporación de nuevas tecnologías al trabajo ha precipitado el surgimiento de plataformas digitales, que han alterado el paradigma tradicional de las relaciones de trabajo. Esta nueva realidad está produciendo impactos negativos en los prestadores de los servicios subyacentes, todo ello bajo el corolario de la incertidumbre jurídica de los actores involucrados.

En el derecho nacional y comparado ha habido pronunciamientos judiciales y doctrinarios respecto a la calificación jurídica del vínculo que une al prestador del servicio con el titular de la plataforma digital que organiza los servicios: se lo ha definido como un trabajador autónomo, como un trabajador dependiente, como perteneciente a una categoría híbrida, e incluso ha habido quienes han cuestionado la aplicación del derecho laboral en este ámbito.

Más allá de las discusiones referidas, lo único indiscutible es que no podemos dejar esta realidad bajo el manto de desprotección e incertidumbre jurídica que actualmente detenta.

Por lo expuesto, este tema será prioritario en la agenda parlamentaria, para lo cual impulsaremos el expeditivo tratamiento en la comisión correspondiente del proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo sobre esta materia, cuyo ámbito de aplicación refiere a las plataformas digitales que facilitan servicios de entrega de bienes o transporte urbano y oneroso de pasajeros.

Si bien el universo de plataformas digitales no se agota en estas dos, sin duda que son las que requieren con mayor urgencia la legislación, en virtud de la notoria precariedad de las condiciones de trabajo de muchos trabajadores.

### **B. Regulación del acoso laboral**

Las denuncias de acoso laboral o *mobbing* han aumentado sensiblemente en los últimos años, tanto en la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS) como en las empresas.

En nuestro país, aún existe un vacío legal respecto de esta figura, a pesar de que el Estado Uruguayo ratificó en el año 2010 el Convenio n.º 190 de la OIT sobre Violencia y Acoso en el Mundo del Trabajo.

Actualmente hay tres proyectos de ley que han sido presentados por diputados de distintos sectores políticos y por el Poder Ejecutivo, pero aún no han sido estudiados por la comisión correspondiente.

En esta línea, nos comprometemos a trabajar para la aprobación de un proyecto de ley sobre acoso laboral, tema que también incluiremos en la agenda prioritaria del Parlamento.

Propiciaremos, así, que las empresas cuenten con un Protocolo de Acoso Laboral. El MTSS establecerá los lineamientos que deberán cumplir las empresas para propiciar que el trabajo sea desarrollado de forma dignificante para las partes de la relación laboral, y libre de acoso. A su vez, el MTSS establecerá un Protocolo para la Prevención del Acoso Laboral subsidiario al que establezcan las empresas y controlará su aplicación a través de la IGTSS.

### **C. Sistematización de normativa sobre seguridad y salud laboral**

En esta materia, en la cual nuestro país ocupa un lugar destacado en comparación con otros países, se han promulgado numerosas normas al respecto, ya sea decretos para sectores específicos, como también de forma general (como la implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo).

Ante la variada normativa, elaboraremos un texto ordenado en la materia que centralice y actualice la regulación existente.

En la misma línea, ratificaremos el Convenio n.º 187 de la OIT sobre el Marco Promocional para la Salud y el Trabajo, que cuenta actualmente con 62 ratificaciones a escala mundial, incluyendo en la región a Argentina y Chile.

### **D. Actualización de la regulación de la nocturnidad**

La ley 19.313 del 13 de febrero de 2015 considera trabajo nocturno a todo aquel que se desempeñe entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente, y prevé una sobretasa o una reducción horaria para los trabajadores que desarrollen tareas en horario nocturno por más de cinco horas consecutivas por jornada de labor. Todo ello sin perjuicio de las leyes específicas y acuerdos arribados en marco de la negociación colectiva, que establezcan condiciones más beneficiosas.

A su vez, aproximadamente el 70 % de los grupos de actividad de los Consejos de Salarios cuentan con una regulación específica en la materia. En referencia a la nocturnidad en los diferentes sectores de actividad se propone revisar la actual normativa y establecer el beneficio de nocturnidad en el horario de 22 a 6 por cada hora que se labore en dicha franja horaria.



Nuestra propuesta es legislar para que el régimen general en la materia sea que la sobretasa o reducción horaria se aplique a partir de la primera hora de trabajo desarrollado en el horario de 22 a 6 del día siguiente, tal como lo establecen numerosos convenios colectivos. Al igual que en el régimen vigente, la ley dejaría a salvo la aplicación de leyes especiales o convenios colectivos más beneficiosos para el trabajador.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que esta modificación debería implementarse de forma gradual para amortiguar el impacto económico en las empresas, elemento que, de no ser tenido en cuenta, podría ocasionar la destrucción de puestos de trabajo.

Asimismo, propondremos que el régimen general incluya un aspecto fundamental para la trabajadora grávida. Acertadamente, la ley establece la obligación a cargo del empleador de acceder al cambio de turno al horario diurno cuando la trabajadora grávida así lo solicite. Sin embargo, ni la ley ni su decreto reglamentario previeron una solución para los casos en que, por alguna razón justificada, el empleador esté imposibilitado de acceder al pedido (por ejemplo, por no contar con horario diurno o por no contar con un puesto disponible en dicho horario).

Esta situación conduce muchas veces a la encrucijada del despido indirecto, lo que acarrea un costo económico para el empleador y, lo menos deseable, la pérdida del trabajo de la trabajadora embarazada. Para estos casos propondríamos una solución basada en la ley 17.215 del 24 de setiembre de 1999: licencia especial para la trabajadora, durante la cual el BPS (o el instituto previsional que corresponda) deberá abonarle la mitad del salario que estuviere percibiendo. La trabajadora sería la que debería optar por una de las soluciones.

## **4. Empleo y empleabilidad**

---

El Estado debe tener un rol activo para la incorporación de personas al mercado laboral en condiciones de poder acceder y mantener un empleo.

### **A. Propiciar el acercamiento de Inefop a las organizaciones empresariales y a instituciones educativas**

El objetivo es articular la formación profesional necesaria para los nuevos puestos de trabajo que se requieran por cada sector. Se buscará la colaboración y financiamiento conjunto entre dichas instituciones para que la formación profesional de los puestos actuales y de los nuevos puestos que se necesitarán en el futuro se adecuen de la forma más fidedigna posible a la realidad y a los pronósticos fundados.

La articulación de Inefop será también con instituciones educativas públicas (Secundaria, UTU, UTEC) y privadas, buscando satisfacer la demanda de recursos humanos calificados para necesidades actuales o de corto y mediano plazo [ver capítulo «Educación»].

Asimismo, resulta de vital importancia el reconocimiento y certificación de los conocimientos adquiridos por la práctica en la ejecución de tareas de los trabajadores, que permita adosar a los conocimientos prácticos conocimientos teóricos.

### **B. Priorización de los sectores con mayores dificultades para acceder al empleo**

Promoveremos especialmente el empleo de los sectores con mayores dificultades para acceder al mercado laboral, manteniendo y profundizando la política vigente dirigida a favorecer el empleo en los casos previstos en la ley 19.973 del 13 de agosto de 2021, poniendo especial énfasis en las mujeres [ver capítulo «Género»].

El gobierno de coalición extendió el Programa Yo Estudio y Trabajo a la actividad privada, mejorando además respecto a su homónimo de la actividad pública, al extender el incentivo tributario cuando el trabajador de 25 años es incorporado efectivamente a la empresa (artículo 20 bis de la ley citada, texto dado por la ley 20.212 del 6 de noviembre de 2023).

Propondremos, además, extender el régimen de la ley 19.973 a las personas liberadas del sistema penitenciario con independencia de la edad y género del contratado y del giro de actividad de la empresa contratante, con especial énfasis en la contratación de mujeres en los términos y condiciones previstos en dicha norma.

Así estaríamos apoyando la excelente tarea que el gobierno de coalición viene realizando a través de la Dirección Nacional de Liberados en cuanto a capacitación y acompañamiento en el trabajo a los inscriptos a la bolsa laboral de la Dinali.

## **5. Seguridad social**

---

### **A. Cobertura del trabajador autónomo**

Vamos a profundizar la cobertura de los trabajadores no dependientes frente a las contingencias de enfermedad y maternidad o paternidad, incluyendo en este análisis a lo que ha dado en llamarse «trabajadores parasubordinados» (trabajo de independientes en régimen de dependencia).

## B. Actualización del seguro por desempleo

El subsidio por desempleo es una herramienta fundamental para la protección del trabajo y del trabajador que ha demostrado su vigencia en la reciente pandemia. Es necesario fortalecer esta prestación de actividad, para lo cual se habrá de analizar y actualizar aspectos como la compatibilización de los plazos de cobertura con la capacitación que se vaya a realizar.

El foco de esta prestación estará en lograr la verdadera recapitación del trabajador para su reinserción laboral de acuerdo con sus habilidades actuales y las que pueda adquirir para incorporarse en los sectores, actividades y empleos que tengan demandas reales de trabajadores.

Asimismo, propondremos un cambio de paradigma respecto a una de las causales de cese de la prestación: el reintegro del trabajador a cualquier actividad remunerada. Se deberá analizar la aplicación a esta prestación de los conceptos de mejora y empeoramiento de fortuna previstos por la ley 20.130 del 2 de mayo de 2023, para regular el inicio, la modificación o la reanudación del pago de la prestación.

Nos referimos al hecho de que, en el régimen vigente, cuando un trabajador (no multiempleo) amparado al subsidio por desempleo causal despido es dado de alta en una empresa, automáticamente el subsidio se corta. Lo que buscamos es que haya una gradualidad en este impacto, tomando en cuenta la relación entre la remuneración anterior (la previa al subsidio) y la nueva remuneración.

## C. Convenios bilaterales

La globalización del mercado laboral hace imperioso aumentar la nómina de países con los que tenemos convenios internacionales en materia de seguridad social. Estos convenios contemplan la acumulación de períodos de servicio en ambos países, los traslados temporarios de trabajadores dependientes, el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones, así como la comunicación directa entre los institutos de seguridad social de los Estados parte a los efectos de proveerse la información necesaria.

# Política exterior



## ¿De dónde partimos?

La política exterior de un país tiene impacto en su economía, pero también en su cultura y sus instituciones. Cada vez más, se convierte en un aspecto fundamental para el desarrollo de una nación ante un mundo más incierto, complejo e interconectado.

En primer lugar, entendemos a la política exterior como una plataforma desde la cual nuestro país proyecta su posición internacional y defiende sus valores políticos históricos en un contexto geopolítico incierto y complejo. Y, en segundo lugar, la política exterior es también la herramienta desde donde se proyecta la inserción económico-comercial, pilar fundamental para el desarrollo del país.

Desde el primer pilar político de la política exterior seguiremos promoviendo la posición histórica de nuestra diplomacia de estricto respeto al derecho internacional, la convivencia pacífica entre Estados, la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la solución pacífica de controversias y la no injerencia en asuntos internos.

Junto a estos valores históricos, entendemos importante sumar la visión de una política exterior basada en el cuidado del ambiente como pilar fundamental para un desarrollo global sustentable que tenga como eje rector los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por las Naciones Unidas en 2015.<sup>38</sup> Este primer pilar de la política exterior del Uruguay se visibiliza a través de su cuerpo diplomático en las relaciones bilaterales y en foros internacionales.

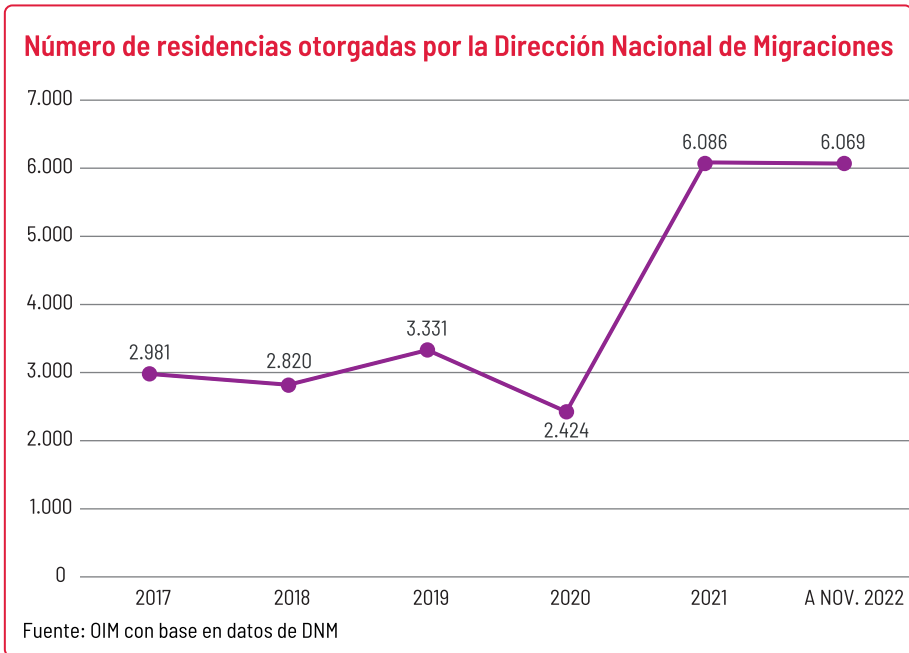
Con este marco, consideramos fundamental colocar especial atención en las políticas migratorias, aspecto cada vez más relevante en la realidad socioeconómica de nuestro país.<sup>39</sup> Durante los últimos años han cambiado las dinámicas de los movimientos migratorios hacia Uruguay. Según datos oficiales de la Dirección Nacional de Migración, mientras en 2017 se identificaban 70 nacionalidades

38 Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

39 Por más información oficial sobre migrantes en Uruguay, ver:  
<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/muros-unen-2022/muros-unen-2022/algunos-datos-sobre-migracion-uruguay>

como orígenes de las inmigraciones del país, en 2022 este número aumentó a 89. Durante el mismo período de tiempo, la cantidad de residencias otorgadas se triplicó en 2022, pasando de 2.981 a 6.069 (ver el gráfico siguiente). Según datos de la Unicef, hoy en Uruguay viven 37.000 niños, niñas y adolescentes migrantes que representan el 7 % de la población uruguaya menor de 18 años.<sup>40</sup>

Estos datos muestran que Uruguay debe poner especial foco en esta población migrante creciente y queremos comprometernos a darle el espacio que requiere.<sup>41</sup>



### Los desafíos geopolíticos de la actualidad

El sistema internacional creado sobre las catastróficas consecuencias de las dos guerras mundiales, sustentado en los valores del liberalismo y en una lógica de cooperación multilateral, dio lugar al mayor período de paz y prosperidad del que se tenga registro en la historia humana. La consolidación de un sistema basado en normas, con organismos internacionales sólidos e instituciones de derecho internacional ha sido la clave para un prolongado período de prosperidad económica, política y social. La coyuntura geopolítica actual supone desafíos

40 Unicef. (2020). *Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay*.

<https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/inclusion-social/inclusi%C3%B3n-social-de-ni%C3%B1os-y-adolescentes-vinculados-la-inmigraci%C3%B3n>

41 Dirección Nacional de Migración.

<https://www.gub.uy/ministerio-interior/direccion-nacional-migracion>

relevantes para el sistema multilateral basado en normas ante los cuales la política exterior de Uruguay debe mantenerse alerta:

**Existe un incremento de las tensiones geopolíticas a escala global:** En el plano militar, el conflicto entre Rusia y Ucrania y las tensiones en Medio Oriente están elevando considerablemente los riesgos de una crisis alimentaria, lo que conlleva un fuerte impacto en corrientes migratorias y número de refugiados. También se incrementan los riesgos en materia energética, y está latente el riesgo de una crisis nuclear.

**La intensificación de la confrontación estratégica entre grandes potencias** resulta un foco de incertidumbre de primer nivel al sistema internacional actual. Este escenario es particularmente relevante para el sistema multilateral, con un impacto directo en los diferentes foros internacionales que podrían tender a polarizarse.

**Cambios políticos y nuevos liderazgos a escala regional:** El cambio de gobierno, así como de su orientación política, tanto en Argentina como en Brasil, constituyen datos de la realidad que son ineludibles para Uruguay a la hora de diseñar su política exterior y adoptar decisiones estratégicas.

**Focos de tensión en América Latina:** El continente, a través de sus mecanismos de integración, debe abordar los focos de tensión política e institucional existentes.

Ante estos escenarios geopolíticos, tenemos la firme convicción de que nuestro país debe seguir reforzando su prestigio internacional que volvió a recuperar con el gobierno de la Coalición Republicana. Dicho prestigio se materializa mediante:

- La defensa del derecho internacional (lo jurídico por encima de lo político, siempre).
- Presencia activa y constante en los organismos multilaterales; lugar privilegiado para marcar posición y generar relaciones con otros Estados.
- Acuerdos para el desarrollo que faciliten la integración comercial, el acceso a mercados, la atracción de flujos de inversión (innovación).
- La inserción económico-comercial de nuestro país ante un nuevo escenario geoeconómico.

Como señalamos al inicio, entendemos la política exterior también como una herramienta desde donde se proyecta la visión económico-comercial. Un aspecto de enorme relevancia para un país como el nuestro que ya no puede separar la

visión política de su estrategia de inserción internacional.<sup>42</sup> La geopolítica y la geoeconomía son dos factores cada vez más entrelazados, y la política exterior del Uruguay tiene el gran desafío de acompasarse a este nuevo contexto internacional.

Según datos de Uruguay XXI, en 2023 las exportaciones uruguayas de bienes totalizaron U\$S 11.518 millones. El principal destino de las exportaciones fue China (con el 22 % del total exportado), seguido por Brasil (19 %) y la Unión Europea (16 %). Estados Unidos y Argentina representaron el 8 % y 5 % respectivamente. Los principales productos exportados en 2023 han sido carne bovina, celulosa, productos lácteos, concentrado de bebidas y arroz. Ganado en pie y celulosa fueron los rubros con una mayor incidencia en el total exportado, mientras que la soja y la carne bovina han tenido un decrecimiento en la incidencia.<sup>43</sup> Por otra parte, las exportaciones de servicios del país también han sido relevantes. Según cifras divulgadas por el Banco Central del Uruguay (BCU), en el año móvil a septiembre de 2023, las exportaciones de servicios totalizaron U\$S 6.074 millones y pautaron un incremento del 19 % en la comparación interanual.<sup>44</sup>

Los datos mencionados reflejan que, en materia económico-comercial, Uruguay continúa un proceso sólido de consolidación de su capacidad exportadora como proveedor de bienes y servicios de calidad para el resto del mundo. Sin embargo, aún persisten los desafíos en materia de acceso a mercados. Hay que continuar fortaleciendo los esfuerzos vinculados a profundizar la inserción comercial del país a través de una mejora en el acceso a mercados.

Por ejemplo, el Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC) elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) muestra que en su última actualización para 2022 el 55,4 % de las exportaciones uruguayas de bienes tuvieron como destinos países con los cuales no se tiene preferencia comercial alguna (ver el gráfico siguiente para comprender la evolución del índice y el comparativo con otros países).<sup>45</sup> Esto es un ejemplo claro de que se debe seguir profundizando en los esfuerzos vinculados a ampliar el acceso a mercados de nuestras exportaciones.

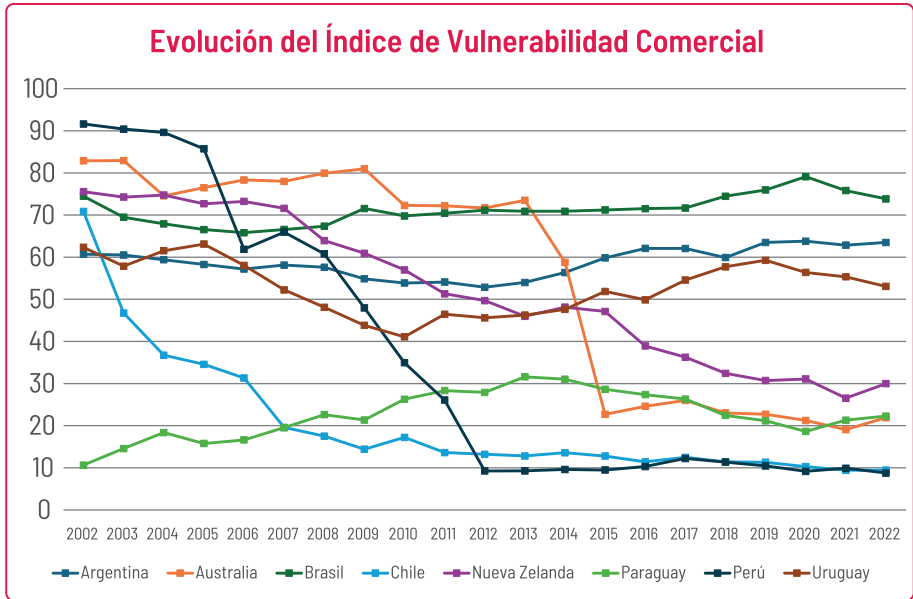
Todas las vías posibles (bilaterales, regionales y multilaterales) son extremadamente importantes para ampliar el abanico de oportunidades del comercio

42 Shahzad, A. (2022). Geoeconomics: The New Geopolitics. *Policy Perspectives*, 19(2), 21-40. JSTOR.  
<https://www.jstor.org/stable/48734159>

43 Uruguay XXI. Informe Anual 2023.  
<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/3fda643c80b4c3ca697cba33a4b1a26cdcc12af5.pdf>

44 Uruguay XXI, *Informe Anual 2023*.

45 Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). *Índice de Vulnerabilidad Comercial*.  
[https://ced.uy/investigacion\\_observatorio\\_insercion\\_laboral\\_internacional.php](https://ced.uy/investigacion_observatorio_insercion_laboral_internacional.php)



exterior de nuestro país. Se seguirá profundizando el diálogo para concretar un acuerdo comercial con China, para lograr el acceso al Acuerdo Transpacífico de Comercio (CPTPP), para concretar —en el marco del Mercosur— el tan ansiado acuerdo con la Unión Europea.

Uruguay no puede limitarse ninguna herramienta de negociación. Seguiremos avanzando en la promoción de una mayor flexibilidad del Mercosur y, a la vez, fortaleciendo las negociaciones bilaterales con mercados estratégicos para la creación de oportunidades para nuestro país.

En un mundo globalizado e interconectado, la política exterior de los Estados resulta fundamental para la concreción de objetivos de desarrollo humano sostenible. El desarrollo de Uruguay está intrínsecamente vinculado a su conexión estrecha con el mundo.

La política internacional ocupa un lugar fundamental en el desarrollo económico del Uruguay. A la hora de pensar una estrategia basada en el desarrollo sostenible y en la búsqueda de mayores oportunidades para los uruguayos, la política exterior del Uruguay debe encontrarse en el centro de las políticas públicas del Gobierno nacional. En ese sentido, la apertura al mundo resulta un elemento clave. Uruguay debe, necesariamente, estar conectado económica y comercialmente al mundo. Si bien, la integración regional resulta un instrumento relevante, no es suficiente para alcanzar los niveles de integración global y de desarrollo que soñamos y están a nuestro alcance. Uruguay debe ir más allá de la región y utilizar al máximo sus potencialidades.



Vivimos en un mundo en el que las dimensiones territoriales o poblacionales han dejado de ser aspectos centrales para el desarrollo. El mito del «país pequeño» ya no es una excusa válida en contra de un modelo de desarrollo basado en la apertura al mundo. La solidez de las instituciones políticas y la participación de una comunidad de ideas y valores concretos son cada vez más relevantes para explicar el desarrollo de las naciones. Los sueños de convertir a Uruguay en un país industrializado han quedado ya en el pasado, tanto como la idea de que la industrialización es una etapa ineludible del desarrollo económico. La apertura al mundo puede ofrecer a Uruguay, tanto como lo ofrece a otras naciones, la posibilidad de estructurar políticas de desarrollo alternativas.

En la actualidad, el comercio internacional está regido por una fuerte interconectividad en su producción expresada en las cadenas globales de valor que son el eje de la geoeconomía actual. Esto ofrece grandes oportunidades para los países proactivos y representa una amenaza para aquellos que se cierran y se mantienen al margen de los beneficios. Hoy, un producto puede iniciar su fabricación en un determinado lugar y no necesariamente terminar en ese mismo lugar. Las cadenas globales de valor han aprovechado la interconexión logística del comercio haciendo que cada fase de producción busque el lugar en el mundo más conveniente para abaratar los costos del producto.

En este contexto, la política exterior y la estrategia de inserción internacional no pueden ser concebidas si no es en estrecha vinculación con las políticas del sector productivo. Lo que Uruguay ofrece al mundo depende de la calidad de nuestra producción y de la productividad de nuestros sectores económicos, así como también del grado de integración de la tecnología y de la cantidad de conocimiento que poseen los productos y servicios exportados por nuestro país. Esto debe estar acompañado de la apertura de mercados y la reducción de costos de acceso para contribuir al desarrollo económico y a la creación de empleo.

Uruguay debe trabajar fuertemente en reducir las distancias y los costos de acceso a mercados, facilitando la exportación de bienes y servicios que permitan generar un salto cualitativo en la generación de empleo.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un país abierto al mundo a través de una política exterior proactiva y dinámica, con foco en la creación de más oportunidades para los uruguayos y un desarrollo económico sostenible.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Valores fundamentales en las relaciones internacionales

- A. Defender la democracia, el republicanismo y la libertad
- B. Defender la paz y el derecho internacional

### 2. Inserción económico-comercial

- A. Promover una inserción económico-comercial que potencie el desarrollo
- B. Profundizar esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales
- C. Modernización del acuerdo entre Uruguay y México
- D. Solicitar el ingreso al Acuerdo de Economía Digital (DEPA)
- E. Creación de la figura del embajador itinerante sectorial
- F. Fortalecer Uruguay XXI

### 3. Integración regional

- A. Promover una integración regional eficiente
- B. Promover un debate serio en busca de un sinceramiento del Mercosur que le permita acompasarse a los tiempos actuales

## **1. Valores fundamentales en las relaciones internacionales**

### **A. Defender la democracia, el republicanismo y la libertad**

Defenderemos nuestros valores políticos fundamentales como la democracia, el republicanismo y la libertad. Lo haremos alzando nuestra voz en defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos humanos, en todos los organismos pertinentes y en particular aquellos con representatividad y mayor eficacia para pronunciarnos (Naciones Unidas, OEA y la Comunidad Iberoamericana). Evitaremos la dispersión de foros.

### **B. Defender la paz y el derecho internacional**

Promulgaremos una política exterior fiel a nuestros principios batllistas en defensa por la paz y el derecho internacional. Lo haremos defendiendo firmemente el principio de la solución pacífica de las controversias, el arbitraje internacional y el respeto a la Carta de Naciones Unidas y los derechos humanos más básicos.

## **2. Inserción económico-comercial**

### **A. Promover una inserción económico-comercial que potencie el desarrollo**

Promoveremos una inserción económico-comercial que potencie el desarrollo del país, fomentando el trabajo y el talento de los uruguayos, particularmente en el área servicios y la industria agropecuaria. Lo haremos impulsando tanto las inversiones como la apertura de mercados y los acuerdos internacionales. En consonancia con nuestra política económica, nos esforzaremos por un Uruguay abierto e integrado al mundo. Trabajaremos firmemente para simplificar y abaratar el comercio de importación y exportación; facilitaremos las inversiones y reduciremos el costo país, en una labor conjunta de varios ministerios.

### **B. Profundizar esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales**

Seguiremos profundizando los esfuerzos iniciados por Uruguay de cara a avanzar en acuerdos comerciales con economías estratégicas utilizando tanto una mirada regional como bilateral con el Acuerdo Transpacífico de Comercio (CPTPP), China y la Unión Europea.

Por otra parte, tomando las experiencias antes mencionadas de los TLC ya concretados entre Uruguay con México y Chile, propondremos que, en el mismo marco que Uruguay pudo avanzar bilateralmente con esos países, iniciaremos grupos de trabajo para negociar acuerdos de libre comercio con países tales como Ecuador,

Panamá y Perú<sup>46</sup> con los que podría existir una buena complementariedad (todos estos países son integrantes de la Aladi, con los que ya existe una base normativa común en materia comercial).

### C. Modernización del acuerdo entre Uruguay y México

Plantearémos la modernización del acuerdo entre Uruguay y México firmado en 2003. Si bien para el momento en que se concretó implicó un paso importante para el país, entendemos que es oportuno actualizarlo para acompañarlo a la normativa económica, comercial y de inversiones actuales. Por ejemplo, Uruguay en el TLC con Chile firmado en 2016 ya ha firmado bilateralmente una agenda de acuerdo más moderna que la que tiene con México. Como resultado del tratado firmado en 2003, el actual arancel que paga la carne bovina uruguaya para ingresar a México es del 7 %. Sin embargo, debido a los acuerdos sucesivos que México ha firmado con otras naciones, otorgando una mayor variedad de beneficios comerciales, Uruguay se encuentra en desventaja frente a otros competidores. Estos países, como Estados Unidos y Canadá tras la modernización del USMCA (anteriormente Nafta), han logrado eliminar por completo el gravamen y ahora dominan el mercado de importación con acuerdos de mayor profundidad.

### D. Solicitar el ingreso al Acuerdo de Economía Digital (DEPA)

Nuestras primeras acciones de gobierno en materia de negociaciones económico-comerciales incluirán la solicitud de ingreso al Acuerdo de Economía Digital (DEPA, por su sigla en inglés). Este acuerdo, actualmente integrado por Chile, Nueva Zelanda y Singapur, es uno de los más modernos del mundo. Buscamos aprovechar el potencial de la economía digital y así proporcionar más oportunidades para incluir a las mipymes en la economía global de servicios. Según el BCU, las exportaciones de servicios informáticos totalizaron US\$ 959 millones en 2022, un crecimiento del 20 % respecto a 2021.<sup>47</sup>

### E. Creación de la figura del embajador itinerante sectorial

Crearemos la figura del embajador itinerante sectorial siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos, entre otros. Será un enviado

---

46 Sobre la posibilidad de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Perú, se viene trabajando desde inicios del 2024, ver <https://gestion.pe/economia/mincetur-pronto-habrian-novedades-de-tlc-con-tres-paises-asiaticos-apec-tlc-noticia/>

47 Según datos del BCU, el sector reúne a unas 530 empresas que emplean aproximadamente a 24.000 personas. Si se incluyen las microempresas, el empleo asciende a 27.400 personas, según información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

especial del presidente en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) para asuntos de negociaciones sectoriales de áreas clave para el desarrollo del país. En este marco, comenzaremos con un embajador itinerante agropecuario, que colabore con dinamizar aún más el trabajo de coordinación entre el MRREE y el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) en materia de acceso a mercados y habilitaciones sanitarias de mercados estratégicos. Una vez concretada la implementación de la figura del embajador itinerante agropecuario y su respectiva evaluación, se buscará implementar la figura del embajador itinerante sobre Innovación y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y la del embajador itinerante para temas de sustentabilidad, en coordinación con el Ministerio de Ambiente (MA).

#### **F. Fortalecimiento de Uruguay XXI**

Fortaleceremos Uruguay XXI como agencia para promover las exportaciones e inversiones en constante coordinación con la Cancillería y otros ministerios tales como el MIEM, el MGAP, el MA y el Ministerio de Turismo (Mintur). Por ejemplo, se buscará potenciar la sinergia entre el Departamento de Información Comercial y la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Uruguay XXI para temas de promoción, inversión y análisis de mercado, aprovechando la estructura, capacitación y experiencia del personal de Uruguay XXI para que sea un espacio de análisis, reflexión y consulta permanente, capaz de ofrecer una mirada geopolítica y comercial integral, visualizando oportunidades y amenazas.

### **3. Integración regional**

---

#### **A. Promover una integración regional eficiente**

Promoveremos una integración regional más eficiente que no se base en crear nuevas institucionalidades regionales, sino en un mejor uso de los mecanismos de integración ya existentes (por ejemplo, la Aladi). No creemos que la integración regional se mejore con más siglas y burocracia de organismos, sino con un manejo dinámico y moderno de las estructuras que ya están en funcionamiento.

#### **B. Promover un debate serio en busca de un sinceramiento del Mercosur que le permitaacompañarse a los tiempos actuales**

Seremos firmes en promover un debate serio en busca de un verdadero sinceramiento del Mercosur que le permita acompañarse a los tiempos actuales. En este sentido, defenderemos nuestra libertad de comerciar y nuestra soberanía plena para llegar a acuerdos con quienes estimemos necesario. No creemos que

el debate se acaba en «Mercosur sí o no», sino en plantear caminos concretos que faciliten una mayor dinamización del bloque teniendo como principal eje que aquellos países que tengan el interés de abrir más sus mercados con respecto a terceros puedan hacerlo. Hoy el Mercosur no es un mercado común, ni una unión aduanera, ni un área de libre comercio. El Mercosur se encuentra en medio de una larga transición para alcanzar esos objetivos, los cuales reafirmamos. En tal condición y situación, son plenamente aplicables los principios rectores del Tratado de Asunción de flexibilidad, gradualidad y equilibrio, así como las condiciones establecidas en el artículo 8e) para negociar con terceros países. Tampoco descartamos la posibilidad de promover otras experiencias de bilateralización que fueron implementadas de manera escalonada por organismos regionales. Estos también buscaron en su momento una integración profunda, aunque no lograron alcanzarla.<sup>48</sup> Esto implicaría, por ejemplo, institucionalizar en el Mercosur la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales con países de la región. Como segunda fase, esa habilitación debería extenderse a todos los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

---

48 Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones planteó una bilateralización en diferentes niveles y hoy permite que sus países miembros puedan gozar de una apertura bilateral más eficiente, y los hechos llevaron a que la comunidad pase a funcionar como un organismo internacional promotor de diversas agendas regionales y al mismo tiempo los países miembros puedan gozar de una apertura bilateral más eficiente. Vale recordar que ese bloque nació en 1969 cuando cinco países, buscando una forma de integración más efectiva, suscribieron el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo del Pacto Andino o Grupo Andino (GRAN). Inicialmente estuvo formado por Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Chile. En 1973, adhiere Venezuela y en 1976 se retira Chile. En 1996 se da la reestructuración institucional del Grupo Andino que pasa a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN). El proceso de integración andino —que estableció entre sus miembros un arancel externo común— se planteó una flexibilización en dos niveles: primero con países de la región (la Decisión 322 de 1992) y luego, en 2005 (Decisión 598), autorizó las negociaciones comerciales bilaterales con terceros países en general. Es importante resaltar que en el marco del Mercosur estas flexibilidades ya se han dado (por ejemplo, TLC de Uruguay con México y Chile). Por tanto, la solicitud que plantearía Uruguay sería la de formalizar normativamente flexibilidades ya existentes en el bloque. Ver más sobre CAN en: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>

A photograph of two men in a field, one standing and one kneeling, planting a young tree. The scene is overlaid with a semi-transparent red filter. The man on the left is wearing a light-colored long-sleeved shirt and dark pants, leaning over to assist. The man on the right is wearing a striped short-sleeved shirt and dark pants, kneeling and holding a small sapling. The background shows a grassy field with some trees and a palm frond on the right side.

# ▮ Desarrollo sectorial sostenible





# Ambiente



## ¿De dónde partimos?

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo delineó en el informe *Nuestro futuro común* la noción de desarrollo sostenible, un concepto que guía la agenda mundial ambiental, apoyada en los diecisiete pilares que constituyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Reconociendo que el bienestar humano depende de los beneficios que los servicios ecosistémicos brindan y dado que el 60 % de estos servicios están siendo degradados o se han utilizado de forma no sostenible, es necesario revertir esos procesos de degradación, de modo de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de atender sus propias necesidades.

Uruguay, con la fundación del Ministerio de Ambiente en 2020, marcó un avance crucial en su agenda política. Este organismo ha sido clave en fomentar transformaciones en la producción y cambios culturales en los hábitos de consumo, todo ello con el objetivo de disociar el crecimiento económico de la degradación ambiental. Este enfoque ha elevado la prioridad de la sostenibilidad en la agenda pública, que enfrenta retos tales como el aumento de la temperatura global por emisiones de CO<sub>2</sub>, la contaminación acuática y la complejidad de equilibrar las intervenciones antrópicas y la conservación ambiental.

Durante esta administración, el ministerio ha garantizado el acceso a agua potable y sistemas de saneamiento, con proyectos emblemáticos como Arazatí y con la asignación de la licitación para ampliar el saneamiento en 61 localidades, lo que constituye la inversión ambiental más significativa del país.

En gestión de residuos, se ha promovido el Plan Nacional de Gestión de Residuos, enfocado en el cierre de vertederos a cielo abierto y en la integración de tecnologías renovables para el tratamiento de los residuos. Este plan apuesta a ser el motor de las transformaciones hacia un modelo de gestión de residuos más responsable y sostenible. Abarca desde residuos orgánicos o de construcción hasta desechos electrónicos, y busca formalizar y dignificar la labor de los clasificadores de residuos. También se está implementado el Plan Vale, que busca establecer la recuperación de los envases no retornables bajo un esquema de responsabilidad extendida del productor.

En la gestión de recursos hídricos, se han realizado esfuerzos interinstitucionales para reducir la contaminación del río Santa Lucía, promoviendo un plan de de-

sarrollo sostenible que involucra a la comunidad y a los productores locales, con especial énfasis en la importancia de proteger esta cuenca debido a su papel fundamental tanto en el suministro de agua a más de la mitad de la población del país como en el desarrollo productivo.

Se han establecido fuertes políticas y medidas para el cuidado de la calidad y disponibilidad de fuentes de agua potable, a través de la aplicación de medidas de conservación, restauración, manejo sostenible y monitoreo de la cuenca, con un enfoque en Soluciones Basadas en la Naturaleza y Adaptación Basada en Ecosistemas (SbN/AbE).

También, el ministerio ha trabajado para posicionar a Uruguay como líder en sostenibilidad a escala mundial, presentando informes voluntarios sobre los avances de logro en el cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030 y a través, por ejemplo, de la emisión de un bono sostenible que vincula incentivos financieros con logros en la conservación ambiental. Este bono ofrece beneficios en las tasas de interés si se cumplen metas de reducción en las emisiones de CO<sub>2</sub> y de conservación de bosques nativos. Adicionalmente, instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial han reconocido estos esfuerzos con préstamos condicionados al cumplimiento de metas ambientales o institucionales que promueven la baja de emisiones de carbono, la circularidad de materiales y la gestión sostenible del recurso hídrico.

Además, entre las acciones para la transformación del modelo de producción y consumo del país, recientemente se lanzó la Estrategia Nacional de Economía Circular, elaborada en un proceso de trabajo que recibió aportes de diferentes actores de la sociedad civil involucrados en la temática. Esta identifica prioridades para abordar y plantea estrategias de acción para impulsar la economía circular en el marco del desarrollo sostenible del país.

Finalmente, en respuesta al cambio climático, Uruguay elaboró en los últimos años la primera Estrategia Climática de Largo Plazo, como consolidación de una política de Estado en materia de ambiente y cambio climático, en la que propone escenarios para lograr la neutralidad en CO<sub>2</sub> para el año 2050. También se presentó el primer Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en ciudades e infraestructuras, que ha permitido una planificación orientada para la implementación de estrategias y programas que buscan mejorar la respuesta frente a la creciente frecuencia de eventos climáticos extremos.

La actual administración ha reglamentado la producción orgánica y de procesos integrados que garantizan que la producción e identificación de estos productos cumplen con los estándares y las normas internacionales para asegurar la conservación ambiental.



## ¿Hacia dónde vamos?

Vamos a fortalecer una institucionalidad ambiental que garantice a las generaciones venideras la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas naturales y el desarrollo que asegura el bienestar de la sociedad. Seguiremos apostando a la transición ecológica, promoviendo un equilibrio en el que la producción y la conservación ambiental convivan armoniosamente y donde Uruguay se posicione como un referente global en conservación y restauración ambiental, así como en mitigación y adaptación al cambio climático.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad

- A. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- B. Incorporación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
- C. Autorizaciones ambientales

### 2. Ambiente y sociedad civil

- A. Incluir sostenibilidad en los planes de estudio para generar conciencia
- B. Campañas de concientización
- C. Rendición de cuentas

### 3. Residuos

- A. Decretos reglamentarios de corriente de residuos
- B. Uruguay + Circular
- C. Reducir materiales contaminantes innecesarios
- D. Plan Vale
- E. Cierre total de vertederos a cielo abierto

### 4. Agua

- A. Calidad de agua
- B. Disminución del agua no contabilizada
- C. Cursos de agua sostenibles

## 5. Cambio climático

- A. Perspectiva climática en la infraestructura
- B. Avanzar en la descarbonización

## 6. Ecosistemas

- A. Sistema Nacional de Áreas Protegidas Sostenibles
- B. Áreas marinas protegidas
- C. Gestión costera

## 7. Ambiente y producción

- A. Finanzas sostenibles
- B. Agroecología y producción orgánica
- C. Certificaciones ambientales
- D. Mipymes sostenibles



## 1. Institucionalidad

---

### A. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Transformaremos el Ministerio de Ambiente en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dado que la agenda ambiental mundial y la local están orientadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Durante la rendición de cuentas de 2021, desde el Ministerio de Ambiente se propuso cambiar el nombre a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para ampliar así sus competencias. Sin embargo, esta modificación no fue aprobada por el Parlamento. Este cambio es significativo, ya que permite participar de manera más activa en discusiones en el ámbito internacional y fortalecer la incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas del país, incluyendo la transición hacia sistemas de producción más sostenibles, articulando con los demás actores con competencia en la materia como el MGAP y el MIEM, entre otros.

### B. Incorporación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, hoy en la órbita del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se incorporará en una nueva dirección en el Ministerio de Ambiente, lo que favorecerá la perspectiva ambiental en la ordenación del territorio y promoverá así el desarrollo sostenible.

### C. Autorizaciones ambientales

Evaluaremos mecanismos para agilizar las autorizaciones ambientales, asegurando que estén alineadas con los tiempos que demandan las inversiones, sin comprometer la rigurosidad y la calidad del análisis ambiental. Esto permitirá que los procesos sean más eficientes y respondan mejor a las dinámicas empresariales, facilitando así un desarrollo sostenible que beneficie tanto al medioambiente como a los diferentes sectores productivos.

## 2. Ambiente y sociedad civil

---

### A. Incluir sostenibilidad en los planes de estudio para generar conciencia

Integraremos temas de sostenibilidad en los programas educativos desde temprana edad hasta la educación superior, continuando lo hecho en la transformación educativa, incluyéndolo en los currículos de estudio, así como talleres y proyectos en los que se involucre a la sociedad y a las empresas. Además, organizaremos eventos formativos y ferias de ciencias en todos los niveles educativos, que favorezcan el intercambio entre estudiantes y docentes.

## B. Campañas de concientización

Realizaremos campañas de concientización ambiental en medios masivos de comunicación, que promuevan hábitos individuales de consumo más sostenibles como reducir, reutilizar y reciclar, que permitan mitigar la huella ecológica y generen masa crítica de demandas por el cuidado del ambiente.

## C. Rendición de cuentas

Estableceremos mecanismos para que el Ministerio de Ambiente rinda cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos y de las obligaciones contraídas a través de convenios internacionales.

# 3. Residuos

---

## A. Decretos reglamentarios de corriente de residuos

Avanzaremos en la reglamentación por decreto de la gestión de residuos especiales tales como residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), residuos de obra de construcción (ROC) y de residuos derivados de pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA).

También se reglamentará la disposición final de las baterías de plomo y litio como necesidad imperiosa de la segunda transición energética y la creciente demanda de acumuladores. Se hará énfasis en la recuperación y reutilización de materias usadas en múltiples aplicaciones.

## B. Uruguay + Circular

Uruguay + Circular supone un cambio de paradigma en nuestra concepción y vínculo con los residuos, desde una mirada de economía circular. Vamos a contemplar otras corrientes de residuos y establecer nuevas actividades económicas prioritarias. Se ha avanzado mucho este último período de gobierno y aún queda mucho para profundizar tanto a escala departamental como en el ámbito de ciertas corrientes prioritarias.

## C. Reducir materiales contaminantes innecesarios

En consistencia con las acciones tomadas por la última administración, se continuará en la búsqueda de disminuir o eliminar el uso de materiales que perjudican el ambiente, como los plásticos innecesarios. Para esto se promoverán acciones en conjunto con el Ministerio de Salud, que permitan sistemas *refill* así como el uso de materiales reutilizables.

#### D. Plan Vale

La Resolución n.º 271/2021, que reglamenta la Ley de Envases, establece mínimos de recuperación de envases para 2025 y 2027. En consistencia con los avances actuales, se revisarán las metas establecidas.

#### E. Cierre total de vertederos a cielo abierto

Para el año 2030, nos comprometemos a cerrar totalmente los vertederos a cielo abierto y a implementar, en los casos que sea técnicamente viable, sistemas de aprovechamiento de metano para disminuir las emisiones de carbono de los sitios de disposición final.

### 4. Agua

---

#### A. Calidad de agua

Trabajaremos para fortalecer los planes de gestión de cuencas, enfocándonos en regular el aporte de nutrientes esenciales, como el fósforo y el nitrógeno, en los cursos de agua. Además, promoveremos la colaboración entre el sector público y privado para actualizar la reglamentación sobre vertidos, asegurando que los estándares sean adecuados para los sistemas de producción actuales y cumplan con las exigencias internacionales vigentes.

#### B. Disminución del agua no contabilizada

El 56 % del agua que se potabiliza para Montevideo y el área metropolitana se pierde sin ser contabilizada, lo que constituye una pérdida de recursos para la sociedad. En 2023, el Ministerio de Ambiente y OSE firmaron un convenio para hacer un diagnóstico y una hoja de ruta para reducir el agua no contabilizada (ANC). Nos comprometemos a avanzar en un Plan Estratégico de Reducción de Agua No Contabilizada (RANC) para un uso eficiente y sostenible del recurso hídrico.

#### C. Cursos de agua sostenibles

Promoveremos la articulación público-privada para una adecuación de la reglamentación de vertidos, hoy establecidos por el decreto 253/79, adecuando los estándares a los sistemas de producción y las exigencias ambientales actuales.



## 5. Cambio climático

---

### A. Perspectiva climática en la infraestructura

Incorporaremos la perspectiva climática y ambiental desde la agencia especializada en diseño, ejecución y evaluación de la infraestructura pública (ver en capítulo «Infraestructura» el apartado *Infraestructura Uruguay*) e implementaremos un proceso de evaluación ambiental, con énfasis en la resiliencia climática, de los proyectos de infraestructura en coordinación con el Ministerio de Ambiente.

### B. Avanzar en la descarbonización

Vamos a promover la aceleración de la descarbonización de la industria y el transporte (ver capítulo «Infraestructura energética»).

## 6. Ecosistemas

---

### A. Sistema Nacional de Áreas Protegidas Sostenibles

Promoveremos la creación de corredores biológicos como espacios delimitados que proporcionan conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitats, naturales o modificados, para asegurar el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos ecológicos y evolutivos, favoreciendo la integración del conjunto de áreas protegidas en un verdadero Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para asegurar la sostenibilidad financiera de la rehabilitación de ecosistemas, se diseñarán instrumentos de Pago por Servicios Ambientales (PSA) como forma de dotar a la Dirección Nacional de Biodiversidad (Dinabise) de mayores recursos para invertir en conservación tanto de áreas protegidas marinas como áreas protegidas terrestres. Además, esto será complementado con mayores recursos públicos.

### B. Áreas marinas protegidas

La vitalidad del océano es esencial para la supervivencia de todas las formas de vida en nuestro planeta, sin embargo, los océanos enfrentan un declive acelerado, principalmente debido a actividades humanas (como el caso de las pesquerías) que causan la pérdida de biodiversidad. Los estudios sugieren que proteger una porción más amplia de los océanos es crucial para revertir esta tendencia.

Asumiremos el compromiso de avanzar en la hoja de ruta Uruguay Azul 2030, procurando llegar al 30 % de áreas marinas protegidas en la zona económica de exclusión.



### C. Gestión costera

Promoveremos la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) como un proceso dinámico y continuo que involucra una mirada interdisciplinaria y contempla las perspectivas de los diferentes actores sociales presentes en ese territorio, con el fin de favorecer el desarrollo sostenible.

## 7. Ambiente y producción

---

### A. Finanzas sostenibles

Más allá de la conservación del ambiente, objetivo principal de la cartera, trabajaremos en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MIEM por la incorporación de tecnología y una estructura de financiamiento adecuada a la realidad de las empresas para transitar hacia sistemas de producción más amigables con el ambiente y financiados por sí mismos.

### B. Agroecología y producción orgánica

El desarrollo del sector agropecuario en Uruguay no debe progresar a costa del capital natural del país. Para alcanzar el objetivo de producción y cuidado del ambiente, es prioritario avanzar en esquemas de incentivos para las producciones orgánicas y agroecológicas, valorizando el componente ambiental que tienen estas producciones e incentivando en especial a pequeños y medianos productores para que incorporen estas prácticas.

### C. Certificaciones ambientales

Los esquemas de certificación voluntarios se han convertido en una herramienta esencial para fomentar políticas y estrategias que promuevan el desarrollo sostenible. La validación de procesos por terceras partes acreditadas asegura la implementación de buenas prácticas y tecnologías por parte de empresas y organizaciones de la sociedad civil, convirtiéndolos en un vehículo clave para el mercado financiero y en una ventaja competitiva para el posicionamiento en el mercado.

En este contexto, desde la Mesa Nacional de Certificaciones Sostenibles se adoptarán esquemas de certificación en el sector productivo y se colaborará con el Organismo Uruguayo de Acreditación (OUA), entidades certificadoras y empresas. El objetivo es avanzar en el desarrollo de esquemas que integren la producción con el cuidado del medioambiente, además de acreditar tanto los esquemas nuevos como los existentes. Esta iniciativa no solo impulsará la sostenibilidad,

sino que también fortalecerá la competitividad y la reputación de las empresas comprometidas con prácticas responsables.

#### **D. Mipymes sostenibles**

Trabajaremos en el diseño e implementación de un sello de triple impacto que permita a las micro, pequeñas y medianas empresas adoptar prácticas sostenibles en los aspectos ambientales, sociales y de gobernanza. Este esquema de certificación no solo fomentará la concientización en la población, sino que también servirá como un distintivo para aquellas empresas genuinamente comprometidas con el desarrollo sostenible. Esta iniciativa busca destacar y recompensar los esfuerzos de las empresas que integran de manera efectiva estos tres pilares.



# Ciencia, tecnología e innovación



## ¿De dónde partimos?

«No hay país desarrollado en el mundo que no esté en la economía del conocimiento», decía Ricardo Pascale. Uruguay no es todavía un país desarrollado. Para serlo, debe integrarse en la economía del conocimiento, como lo han hecho los países más prósperos del mundo.<sup>49</sup>

La economía del conocimiento se apoya sobre los adelantos científicos y tecnológicos y culmina en la innovación, que es la explotación económicamente exitosa de las nuevas ideas. En términos generales —siempre hay excepciones—, Uruguay está rezagado en ciencia, en tecnología y en innovación (CTI).

Los últimos datos publicados por el portal Prisma<sup>50</sup> de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) sobre la inversión en CTI corresponden a 2022, año en el que se alcanzó un porcentaje récord de inversión en «actividades de ciencia y tecnología» (ACT) en nuestro país: poco más de U\$S 683 millones, equivalentes a un 0,96 % del PIB. Las ACT son «actividades sistemáticas estrechamente relacionadas con la producción, promoción, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y técnicos en todos los campos de la ciencia y la tecnología». Estas actividades comprenden la investigación y el desarrollo científico (I+D), principal actividad de los procesos de generación de conocimiento. En 2022, la inversión en I+D fue de casi 440 millones de dólares, cifra récord que representa el 0,62 % del PIB.

Si bien estas cifras son alentadoras (la inversión total en ACT experimentó un aumento del 28 % con respecto a 2021), la inversión en I+D continúa siendo baja en relación con el mínimo recomendado por la Unesco (1 %) y se sitúa muy por debajo de la que realizan países desarrollados. El promedio en el mundo es de 1,7 % del PIB; entre los países miembros de la OCDE es de un 2,5 %; Estados Unidos destina un 3,5 %, e Israel un 5,4 %.<sup>51</sup>

49 <https://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>

50 <https://prisma.uy/indicadores/ciencia-y-tecnologia/inversion-por-actividad-y-sector>

51 [https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?most_recent_value_desc=true)

A su vez, la mayor parte de la inversión en CTI en Uruguay sigue siendo pública (53 %).<sup>52</sup> Los ecosistemas de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación) exitosos en el mundo cuentan con mayor financiamiento del sector privado que del público. La aversión al riesgo uruguayo, frecuentemente aludida por especialistas, parece explicar —al menos en parte— estas cifras. La innovación mira al futuro y los uruguayos, como decía Pascale, tenemos una mala relación con el futuro.

En esta administración se elaboró e implementó un programa que busca revertir la situación descrita y que Uruguay dé un salto en innovación, posicionándose como un polo en el área. Se trata de Uruguay Innovation Hub, que se orienta a atraer y acelerar el crecimiento de startups nacionales e internacionales, atraer fondos de inversión posteriores al capital semilla y fomentar la instalación de laboratorios abiertos.

Por otra parte, en marzo de 2024 el Institut Pasteur de Montevideo anunció la puesta en marcha de las primeras cuatro startups biotecnológicas de su company builder (aceleradora o incubadora de empresas) Lab+, asociada con un fondo de inversión. Entendemos que este programa apunta en la dirección correcta y marca líneas de trabajo en las que será necesario profundizar, generando sinergias virtuosas entre la academia y el sector privado, que impulsen el emprendedurismo basado en conocimiento científico.

Pese a lo antedicho, nuestro país aún enfrenta muchos otros desafíos en este terreno. Uno de ellos es el de la escasez de mano de obra calificada en el área, cuyas causas empiezan en el plano educativo. Según las últimas pruebas PISA, los niveles alcanzados por nuestros niños y adolescentes en ciencia y matemática aún son bajos.<sup>53</sup> Se gradúan alrededor de 400 estudiantes por año de la Facultad de Ingeniería, y las carreras que allí se ofrecen son las que presentan mayores tasas de abandono.<sup>54</sup> La cantidad de ingenieros por habitante en Uruguay es baja en términos comparativos: 5 de cada 1.000 habitantes. Varios especialistas han expresado que deberíamos triplicar esta cifra si pretendemos satisfacer la demanda de estos profesionales en el país; varias empresas del rubro CTI que consideraron instalarse en Uruguay declaran haberlo desestimado por la falta de mano de obra calificada para las tareas que deben desarrollar.

---

52 <https://anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/evoluci-n-de-la-inversi-n-en-actividades-de-ciencia-y-tecnolog-a-en-uruguay-2005-2022-v3.pdf>

53 <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/pruebas-pisa-2022-uruguay-resultados-matematicas-ciencias-lecturas-educativo>

54 <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-necesita-mas-ingenieros-pero-la-facultad-de-ingenieria-no-tiene-espacio-201935164823>

En particular, la ciencia y la tecnología son rubros poco elegidos por las mujeres, por causas que suelen estar asociadas a factores sociales y culturales. Ya desde bachillerato, la orientación ingeniería es la opción que presenta la mayor diferencia entre el porcentaje de adolescentes mujeres (34 %) y adolescentes varones (66 %) que la eligen. En la UTU también se verifica una menor presencia de mujeres en áreas vinculadas a STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática, por su sigla en inglés): en Informática son un 15,2 % y en Ingeniería y Producción un 12 %.<sup>55</sup> A nivel universitario, solo el 23,6 % del total de estudiantes activos en la Facultad de Ingeniería de la Udelar fueron mujeres.<sup>56</sup>

En el campo de la investigación, por otra parte, se estima que en Uruguay hay alrededor de 2.000 personas dedicadas a la investigación científica:<sup>57</sup> menos de 800 por cada millón de habitantes, lo que representa una cifra baja en comparación con otros países. Muchos de nuestros investigadores emigran año a año, buscando posibilidades para desarrollar su labor. En el primer censo de personas uruguayas e inmigrantes con título de doctorado, un 37 % de los censados declaró que desearía regresar a Uruguay, pero que no lo hace por la falta de oportunidades.<sup>58</sup>

A su vez, Uruguay es de los pocos países en el mundo que no han ratificado el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (TCP). Los inventores uruguayos, aun los que trabajan en la Udelar, prefieren patentar sus invenciones en el exterior, para proteger el fruto de su esfuerzo y atraer las inversiones necesarias para explotarlo económicamente.

La experiencia internacional muestra que, para lograr un ecosistema científico y tecnológico propicio para que florezca la innovación y que esta impulse el crecimiento, se necesita de ámbitos de coordinación funcionando en los niveles más altos de gobierno.<sup>59</sup> Estos ámbitos propician las alianzas estratégicas entre el gobierno, la academia y el sector privado, y diseñan planes estratégicos que abarquen a todas las instituciones abocadas a la ciencia y la tecnología, concibiendo y ejecutando las políticas de educación, investigación e innovación para que funcionen de forma articulada.

Tengamos la humildad de aprender de los países que antes que nosotros buscaron y encontraron el camino de la prosperidad. Forjemos un nuevo paradigma de desarrollo económico y social basado en la ciencia, la tecnología y la innovación. Es por ahí que llegaremos a «el Uruguay que nos debemos».

55 <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/informe-pa-s-vf.pdf>

56 <https://gestion.udelar.edu.uy/noticias/mujeres-en-la-udelar-que-superan-desafios>

57 <https://prisma.uy/indicadores/sistema-investigadores/situacion-actual>

58 <https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/images/publicaciones/689/dt-16-19.pdf>

59 Pascale, R. (2023). *El Uruguay que nos debemos*, p. 287.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Uruguay inserto en la economía del conocimiento, que crezca a impulso de su desarrollo científico y tecnológico, exportando al mundo bienes y servicios innovadores de alto valor agregado.

Para el Uruguay que imagino, la innovación debe ser inteligente (es decir, generar las mejores ideas y resultados), verde (tener un gran cuidado por el medioambiente) y debe ser inclusiva (propender a que haya una buena distribución del ingreso). (Ricardo Pascale, p. 283)



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

- 1. Gobernanza: Consejo de Investigación e Innovación**
- 2. Marco normativo**
  - A. Ley Nacional de Innovación
  - B. Protección de la propiedad intelectual
- 3. Inversión en I+D+i**
  - A. I+D
  - B. Aceleración de start-ups y atracción de fondos de inversión
  - C. Régimen especial de importación para la innovación
- 4. Internacionalización**
- 5. Capacitación**
  - A. Cinco mil becas para estudiantes de carreras científicas y tecnológicas
  - B. Sistema educativo orientado hacia la economía del conocimiento
  - C. Capacitación de investigadores
  - D. Servicio exterior
- 6. Sistema Nacional de Investigadores**
- 7. Programa de Integración de Talento Académico en el Exterior**
- 8. Política de Estímulo a la Innovación Estratégica**
- 9. Estímulo de áreas estratégicas**
  - A. Energías renovables
  - B. Ganadería inteligente
  - C. Política de Estímulo Integral y Tecnológico para la Producción Farmacéutica
  - D. Uruguay como Hub Global de Innovación y Computación de Valor

## 1. Gobernanza: Consejo de Investigación e Innovación

Los Estados que han apostado a la investigación y la innovación para el desarrollo han generado alianzas virtuosas entre el gobierno, las instituciones educativas y el sector empresarial. A tales efectos, el diseño de políticas y estrategias deberá estar liderado por un Consejo de Investigación e Innovación, que opere bajo directrices de transversalidad, participación y planificación estratégica. Estará compuesto por representantes de los distintos ministerios involucrados (MEC, MEF, MGAP, MRREE, MIEM, MA) y presidido por el presidente de la República. La Dirección Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, que actualmente depende del MEC, operará como una Secretaría General en este Consejo.

El Consejo interactuará con los demás organismos involucrados en la producción, difusión, promoción y aplicación del conocimiento, como la ANII o la Agesic; con el BROU y el sistema financiero, para promover la inversión eficiente, y con otras entidades vinculadas (Inefop, Uruguay XXI, Universidades, ANEP, etcétera). El Consejo tendrá al menos un órgano asesor, conformado por un grupo de expertos que no tengan otras posiciones de gobierno y con formaciones multidisciplinarias.

## 2. Marco normativo

### A. Ley Nacional de Innovación

Vamos a trabajar en una Ley Nacional de Innovación, con la participación de todos los actores involucrados, a efectos de generar terreno fértil para que nuestra comunidad académica y el emprendedurismo se conecten, conformando un verdadero ecosistema de la innovación. El marco jurídico debe ser sólido y estable, por lo que ha de configurarse buscando consensos con vocación de durabilidad.

El objetivo de esta ley será facilitar el círculo virtuoso por el que la investigación se transforma en conocimiento, el conocimiento en valor y ese valor en incentivo para financiar más investigación. Debe incorporar los mecanismos —como incentivos fiscales y regímenes especiales— que permitan reducir los costos de la innovación y viabilizar la creación de emprendimientos por parte de investigadores nacionales del SNI. También impulsaremos su creación en el ámbito universitario, estimulando la generación de startups y spinoffs fuertemente innovadoras y orientadas hacia el mercado global.

### B. Protección de la propiedad intelectual

Uruguay tiene una importante asignatura pendiente: la ratificación del Tratado de cooperación en materia de Patentes (TCP). Este tratado ha sido ratificado, a

esta altura, por 158 países: Uruguay forma parte del reducidísimo núcleo de Estados que todavía no lo aprobó, pese a haber tenido una participación muy activa en los trabajos preparatorios del tratado.

Ratificar el TCP es importante porque protegería a los inventores uruguayos, facilitando el registro de sus invenciones en varios países. Esto abriría la puerta a las inversiones necesarias para explotarlas económicamente. Además, es fundamental para celebrar acuerdos comerciales internacionales, ya que cada vez es más frecuente que se exija la ratificación del TCP como requisito. Un ejemplo de ello es el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés).

Es indispensable, por lo tanto, que Uruguay ratifique el TCP para proteger a sus inventores, promover la innovación y avanzar en la apertura al mundo.

### **3. Inversión en I+D+i**

---

#### **A. I+D**

Conforme lo referido en el diagnóstico, sabemos que la inversión en investigación y desarrollo científico (I+D) es aún baja en Uruguay: alrededor del 0,6 % del PIB. Nosotros nos comprometemos a aumentarla al 1 % en el siguiente período de gobierno, como recomienda la Unesco. Creemos, a su vez, que la estrategia de desarrollo en Uruguay debe procurar tender, por lo menos, al 2,5 % en el mediano plazo, en línea con el promedio de los países de la OCDE.

#### **B. Aceleración de startups y atracción de fondos de inversión**

Los ecosistemas de I+D+i exitosos en el mundo cuentan con mayor financiamiento por parte del sector privado que del público. En Uruguay, según el último informe de Prisma, el 47 % de la inversión la realiza el sector privado. Debemos propender a invertir el patrón de financiamiento y que el sector empresarial sea el que invierta más en I+D+i.

Para ello, continuando con las líneas trazadas por Uruguay Innovation Hub, debemos profundizar en la atracción de inversiones en startups basadas en conocimiento científico. Promoveremos la instalación de nuevos venture builders, como Lab+ del Institut Pasteur, así como la creación de fondos de inversión público-privada para financiar iniciativas que presenten mayores riesgos —y, por lo tanto, mayores oportunidades de ganancia—, siguiendo el modelo de Israel.



### C. Régimen especial de importación para la innovación

Un conjunto esencial de bienes de capital e insumos, necesarios para el desarrollo de prototipos y las etapas iniciales de investigación, no son producidos en el país y su nacionalización requiere un proceso complicado de despacho y aranceles que desincentivan y encarecen la adquisición de tecnología. Por esta razón, vamos a implementar un Régimen de Importación Simplificada para la Investigación y la Innovación (RISII) que eliminará todos los tributos existentes o futuros, así como cualquier costo de transacción asociado al comercio exterior. Este régimen contará con una ventanilla especial en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para gestionar todo con rapidez.

## 4. Internacionalización

---

Una de las líneas de trabajo del Consejo de Investigación e Innovación será la creación de un programa de internacionalización de ciencia y tecnología, en colaboración la ANII, el LATU, las universidades y los institutos, Uruguay XXI y las cámaras privadas relacionadas. El objetivo será identificar países o regiones estratégicas para iniciar un proceso de promoción del gran potencial que existe en Uruguay (por ejemplo, en la industria del software) y a su vez de intercambio, que nos facilite el acceso a productos y servicios tecnológicos que están a la vanguardia.

## 5. Capacitación

---

### A. Cinco mil becas para estudiantes de carreras científicas y tecnológicas

Vamos a incentivar la elección de carreras científicas y tecnológicas, otorgando 5.000 becas, en el plazo de cinco años, para aquellos estudiantes (nuevos o ya cursando) que aprueben los requisitos académicos de sus carreras en tiempo y forma.

A su vez, desde el Ministerio de Educación y Cultura e Inefop promoveremos la ampliación y mejora de la oferta de cursos e instancias de formación en ciencia y tecnología para estudiantes y docentes, con especial foco en las mujeres. Para ello buscaremos alianzas con instituciones internacionales y con el sector privado. Un buen modelo para seguir en este aspecto lo representa el programa Finishing Schools, impulsado por Uruguay XXI e Inefop.

### B. Sistema educativo orientado hacia la economía del conocimiento

La construcción de una economía basada en el conocimiento comienza en la escuela. (Ricardo Pascale, p. 120)

Nuestro sistema educativo debe orientarse hacia la economía del conocimiento apostando a la calidad en los aprendizajes y al desarrollo de las competencias necesarias para ello: el pensamiento científico y crítico, la creatividad y la comunicación, entre otras.

Por ello es que proponemos implementar un Plan Nacional de Matemática y la universalización de la competencia Pensamiento computacional desde la escuela; la mejora en Comunicación, a través del Plan Nacional de Lectura y Escritura, así como la extensión de los bachilleratos tecnológicos. Planteamos, a su vez, medidas para promover la excelencia docente; especialmente en las áreas referidas [ver capítulo «Educación»].

### C. Capacitación de investigadores

Fomentaremos, por otra parte, la capacitación de investigadores en creación y gestión de empresas, estimulando el potencial de las nuevas ideas para ser la base de emprendimientos económicamente exitosos.

### D. Servicio exterior

Impulsaremos que el servicio exterior uruguayo se capacite especialmente en ciencia y tecnología, a efectos de desplegar con efectividad el programa de internacionalización diseñado por el Consejo [ver propuesta en apartado 9].

## 6. Sistema Nacional de Investigadores

---

El Sistema Nacional de Investigadores debe tender hacia una mayor flexibilidad, facilitando la movilidad, la cooperación y el trabajo multidisciplinario.

Como parte de ese proceso, entendemos necesario reevaluar el volumen y la calidad de la producción científica, así como el establecimiento de nuevos incentivos económicos que busquen mejorar estos indicadores. Procuraremos que los investigadores con mayor volumen y calidad de producción científica reciban incrementos en sus alícuotas mensuales, de forma de impulsar su capacidad de producir conocimiento.

Por otro lado, uno de nuestros principales desafíos es evitar que los doctores recién egresados y doctorandos emigren en busca de mejores oportunidades para desarrollarse como investigadores en el resto del mundo. Para priorizar la retención de su talento, impulsaremos programas como el Venture Science Doctorate. En este programa, fondos de inversión en capital de riesgo financian a doctorandos para que resuelvan problemas a través de su doctorado, lo que marca el comienzo de una startup.

## **7. Política de integración de talento académico en el exterior**

En línea con lo antedicho, es necesario fortalecer nuestro ecosistema científico, tecnológico y académico mediante la repatriación e integración de talento uruguayo altamente calificado que reside en el exterior, para fomentar el desarrollo y la innovación en las áreas de estímulo estratégico para el desarrollo nacional.

Uruguay, al igual que otras naciones, enfrenta el desafío de la retención y repatriación de talentos académicos y profesionales. Nuestra preocupación no es que se vayan al exterior: la circulación de talento enriquece la formación y proyecta carreras profesionales a través de experiencias internacionales. Lo que necesitamos es que estén mejor conectados y que vuelvan: que vuelvan antes, con verdaderas oportunidades para desenvolverse.

Inspirados en programas similares exitosos en países como Argentina y México, proponemos la política de integración de talento académico en el exterior (Pitae) como una medida para atraer de vuelta a nuestros compatriotas, aprovechando su experiencia internacional para enriquecer nuestro sistema de investigación y educación superior. Aplicaremos programas de mentoría que conecten a académicos repatriados con estudiantes y profesionales uruguayos, de manera de fomentar la transferencia de conocimientos y la formación de la próxima generación de investigadores.

La iniciativa se vehiculizará a través de la ANII, que implementará y gestionará la Pitae, alineada con la Política de Estímulo a la Innovación Estratégica (PEIE) [ver propuesta en apartado 8], y garantizando la coordinación y el apoyo efectivos para los académicos repatriados.

La Pitae deberá incluir incentivos financieros, como subsidios de reubicación, salarios competitivos y fondos para la investigación, para atraer a uruguayos en el exterior a retornar y contribuir con su experticia.

## **8. Política de estímulo a la innovación estratégica**

Promoveremos la inversión en innovación especialmente en áreas de estímulo estratégico identificadas por el Consejo Nacional de Investigación e Innovación, la academia y el sector empresarial.

Basados en el actual régimen de beneficios fiscales, proponemos aumentar hasta el 100 % las exenciones de IRAE y contemplar un sistema de amortizaciones aceleradas para todas las inversiones que se realicen en proyectos de innovación en las áreas estratégicas designadas. Esta exoneración sería aplicable al porcentaje de la inversión total destinada a investigación, desarrollo e innovación

(I+D+i), siguiendo los lineamientos y procedimientos establecidos por la normativa vigente.

El porcentaje de la exoneración dependerá de la evaluación del proyecto según la matriz de indicadores que se establezca al efecto, y se aplicará durante un período de entre cuatro y quince años, dependiendo del nivel de inversión y de los resultados obtenidos en la evaluación del proyecto.

Los proyectos presentados podrán acceder a subsidios destinados a la contratación de talento exterior para el desarrollo o la adaptación de tecnología, así como capacitar al personal de las empresas en el exterior, permitiendo la incorporación de nuevos conocimientos aplicables a los procesos productivos existentes.

Las áreas que se estimularán serán aquellas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, que podrían incluir tecnologías limpias, energías renovables, biotecnología, tecnologías de la información y comunicaciones, entre otras. Estas áreas serían revisadas y actualizadas periódicamente para reflejar las prioridades de desarrollo y las oportunidades de mercado.

Las empresas interesadas en acceder a la exención de IRAE deberán presentar sus proyectos a la ANII o el organismo correspondiente, el cual será el encargado de evaluar y aprobar los proyectos según los criterios establecidos.

## **9. Estímulo de áreas estratégicas**

---

La definición de áreas estratégicas es fundamental para canalizar eficientemente los recursos, fomentar la investigación y el desarrollo y garantizar que los esfuerzos de innovación se alineen con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible. Debemos, a su vez, focalizar los estímulos en las áreas en las que ya contamos con ventajas comparativas, apostando a sofisticar la canasta exportable.

Estas áreas deberán definirse con transparencia y participación, garantizando que las estrategias de innovación reflejen las necesidades y aspiraciones de toda la sociedad. Deberán establecerse, a su vez, sistemas claros de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de estímulo a las áreas estratégicas, cruciales para medir su impacto y el cumplimiento de objetivos.

Las políticas de estímulo a las áreas estratégicas podrán incluir, en línea con lo expresado hasta ahora y entre otras:

- Promover especialmente la investigación y el desarrollo científico en dichas áreas.
- Establecer incentivos fiscales y otorgar financiamiento para inversiones en infraestructura, tecnología, etcétera.

- Propiciar alianzas entre la academia y el sector empresarial del área, atrayendo venture builders e impulsando los spinoffs universitarios.
- Abrir nuevos mercados internacionales estratégicos y desarrollar estrategias de marketing.
- Implementar estímulos a la diversificación de oferta exportable.
- Programas de atracción de talento, de formación y de capacitación profesional, con foco especial en las ingenierías.
- Asistencia técnica en temas de calidad, sostenibilidad y exportaciones.
- La implementación de programas de certificación de producción sostenible y ética.
- Desarrollar plataformas digitales que faciliten la colaboración entre académicos uruguayos, tanto en el país como en el exterior, promoviendo proyectos conjuntos y el intercambio de conocimientos.

A continuación, exponemos las áreas que entendemos tienen potencial para impulsar el desarrollo de la innovación en el Uruguay.

### A. Energías renovables

Uruguay tiene la oportunidad de consolidarse y expandirse en el ámbito de las energías renovables y de promover el desarrollo y la implementación del hidrógeno verde, para posicionarse como un referente internacional en sostenibilidad energética y descarbonización económica.

Para ello debe apuntalar la innovación en energías eólica, solar e hidráulica, y aun en otras fuentes de energías renovables, asegurando que se mantenga —y aun supere— la actual participación de energías renovables en la matriz energética.

Vigilaremos con atención los procesos, contratos y resultados de la utilización de energías renovables —propios de los ODES II de la ONU— para no padecer los altos costos que han acarreados a los usuarios de los ODES I aplicados a energía eléctrica.

A su vez, Uruguay debe promover el desarrollo de una industria del hidrógeno verde —en ese sentido, el anuncio de la primera gran inversión en la producción de hidrógeno verde en el país es una auspiciosa noticia—, desde la investigación y el desarrollo hasta la comercialización y exportación, estableciendo alianzas estratégicas y marcos regulatorios favorables.

## B. Ganadería inteligente

Uruguay debe posicionarse como el productor de carne más natural, sostenible y avanzado tecnológicamente, promoviendo la innovación, la sostenibilidad y la expansión en mercados internacionales, en línea con las tendencias de consumo global y la demanda de productos de origen sostenible.

Para ello, es necesario incentivar la adopción de tecnologías digitales y basadas en la conectividad para la medición y gestión de la producción, mejoras en la eficiencia de recursos y reducción de la huella de carbono. Debemos propender a forjar alianzas con instituciones académicas y organismos internacionales, para compartir conocimientos y mejores prácticas en el sector ganadero, con foco en aumentar el flujo de información, agilizar la implementación de medidas tendientes a cumplir con la regulación y certificar los productos.

## C. Política de estímulo integral y tecnológico para la producción farmacéutica

Uruguay tiene la oportunidad de posicionarse como un centro de excelencia en la producción y el desarrollo de productos farmacéuticos. Para ello se debe promover la innovación tecnológica en el área y la sostenibilidad, en línea con las necesidades y tendencias de consumo global.

Para apostar al crecimiento de este sector, son posibles medidas:

- La investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a la farmacopea, apoyando proyectos que aborden retos específicos de salud.
- El establecimiento de centros de innovación tecnológica especializados en farmacología, que funcionen como incubadoras de proyectos y tecnologías emergentes.
- La promoción de prácticas de producción sostenibles, bioseguras y certificadas en la industria farmacéutica, utilizando tecnologías limpias y eficientes.
- La adaptación de la oferta de productos farmacéuticos a las tendencias de consumo y necesidades emergentes, utilizando análisis de mercado y retroalimentación de clientes.
- La creación de un marco regulatorio favorable que agilice la aprobación de nuevos productos y tecnologías [ver capítulo «Salud»], manteniendo altos estándares de seguridad y eficacia.
- La generación de convenios de cooperación con otros países para el intercambio de conocimientos, tecnologías y prácticas innovadoras en el área.

#### D. Uruguay como hub global de innovación y computación de valor

Nuestro país puede transformarse en un epicentro mundial de computación de alto rendimiento, maximizando el uso de energías renovables para abastecer las necesidades computacionales del futuro, particularmente en áreas como inteligencia artificial, tecnología blockchain y secuenciación genética.

Ello implicará el desarrollo de infraestructura para los centros de datos, que permita su alimentación a través de energías renovables. Uruguay aprovechará su liderazgo en el sector energético para ofrecer servicios de computación ecológicos y competitivos a escala mundial. Nuestro objetivo estratégico será asegurarnos de que todas las iniciativas de computación sigan principios de sostenibilidad y eficiencia energética, de forma tal que Uruguay se consolide como un modelo de centro de datos verde.

A estos efectos, dirigiremos nuestros esfuerzos, entre otros posibles objetivos:

- a establecer centros de excelencia dedicados a la investigación y el desarrollo en inteligencia artificial y tecnología blockchain, conectando con la industria global y ofreciendo soluciones innovadoras;
- a desarrollar con potencia la bioinformática y la secuenciación genética, aprovechando la capacidad computacional para liderar avances en medicina, agricultura y biotecnología;
- a aprobar legislación vanguardista que promueva la seguridad de datos y la privacidad, atrayendo empresas globales para desarrollar y alojar sus operaciones de computación intensiva en Uruguay.

# Infraestructura



## ¿De dónde partimos?

En 2019 y según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Uruguay ocupaba el puesto 62 sobre 140 en términos de infraestructura, el 99 en factores como calidad vial, el 99 en infraestructura ferroviaria y el 42 en materia portuaria.

Un aspecto particularmente crucial del apoyo del Estado al sector productivo es la provisión efectiva de bienes públicos. En particular, la infraestructura debe funcionar como un servicio esencial tanto para empresas como para ciudadanos, pues los problemas de suministro y la calidad de estos servicios son determinantes para la competitividad empresarial, así como para la calidad de vida de la población. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que en América Latina las obras de infraestructura sufren un sobrecosto del 25 % debido a deficiencias en la planificación y ejecución, como tiempos excesivos y diseños inadecuados. En Uruguay, la falta de una visión estratégica integrada ha llevado a decisiones que han sido cuestionables, como sucedió con el proyecto de la regasificadora o la inversión en el Antel Arena. Es necesario que Uruguay adopte una planificación estratégica que evite inversiones innecesarias y minimice los riesgos de sobrecostos y bajo rendimiento. Esto incluye un diseño de preinversión cuidadoso y un seguimiento riguroso.

La actual administración realizó una fuerte inversión en obras de infraestructura, que significó un salto de calidad respecto de un rezago histórico en inversiones sufrido años atrás. Para todo el quinquenio 2020-2024 la inversión en infraestructura sumará U\$S 9.900 millones y en conjunto con la inversión pública en vivienda se proyecta que alcanzará los U\$S 11.500 millones.

Sobre infraestructura vial, debemos señalar que son las arterias para llevar nuestra producción a destino. Esta administración ha construido o restaurado el 85 % de esa infraestructura, ha dejado en estado bueno o muy bueno los 8.800 km de rutas nacionales y se adecuaron 250 puentes, lo que totalizó una inversión de U\$S 3.500 millones.

Desde los primeros asentamientos en el siglo XVIII en América Latina, Uruguay ha sido una de las principales vías de acceso al mundo para la región gracias a su



puerto natural en la bahía de Montevideo, que fomentó el desarrollo económico a través del comercio marítimo.

Nuestro país enfrenta el desafío de integrarse efectivamente en las cadenas logísticas de alto volumen, cada vez más automatizadas y de alta tecnificación, así como en las cadenas de valor de la producción de bienes físicos complejos, para lo que el puerto es una pieza clave. Esta integración se dificulta por nuestra posición geográfica periférica y por un ciclo vicioso en el que la falta de producción limita la carga disponible, mientras que los costos portuarios y logísticos no competitivos frenan la producción. Por ello es crucial adecuar nuestra legislación y ajustar los incentivos para aumentar el volumen, la sofisticación de la carga y los medios disponibles para su manipulación, tratamiento y reparación, con el fin de generar empleos de calidad.

Para el desarrollo del Uruguay portuario debemos concebir al país como un centro portuario con influencia regional que se extienda al norte de Argentina, Paraguay, el sur de Brasil y Bolivia, con conexión multimodal eficiente y sostenible.

En la actualidad, las decisiones de inversión de los diversos ministerios y empresas públicas son independientes, autónomas y descoordinadas, así como su evolución de reinversión, donde se analiza la conveniencia y los costos, se realiza la ingeniería financiera y los planes de operación. Esto ha llevado a inversiones que son subutilizadas, otras son de dudosa oportunidad respecto de la priorización y otras directamente no se realizaron o no fueron concretadas, dilapidando el dinero de los contribuyentes en locas aventuras de gobiernos de turno.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una planificación, ejecución y operación de las infraestructuras, profesional y consistente con el desarrollo del país, priorizando aquellas que impulsen el progreso a largo plazo, que brinden a la población servicios públicos de calidad y a las empresas condiciones para su crecimiento.

## ¿Cómo lo vamos a hacer?



### 1. Infraestructura Uruguay

---

### 2. Transporte carretero

---

### 3. Transporte ferroviario

---

### 4. Transporte fluvial

---

A. Reformular el sistema de administración portuaria

---

B. Sistema Puertos Seguros

---

C. Sistema Nacional Logístico y Plan Maestro Portuario

---

D. Reordenación de espacios portuarios y desarrollo de puertos secos

---

E. Promover combustibles alternativos en nuestros puertos y aeropuertos

---

### 5. Transporte aéreo

---

A. Aviación civil

---

B. Mejorar la conectividad aérea

---

## 1. Infraestructura Uruguay

Vamos a crear Infraestructura Uruguay (IU) inspirados en Infraestructure Australia e Infraestructure Canada. Será una entidad con la mayor independencia política, económica y técnica, con un directorio público-privado integrado por profesionales representantes del sector.

IU tendrá encomendado realizar un Plan Integral de Infraestructura de Largo Plazo (PIILP), consistente con la Estrategia Nacional para el Desarrollo (END), que será sugerido al Poder Ejecutivo. IU centralizará la planificación y preinversión de infraestructura en obras, además de realizar auditorías sobre estas.

El objetivo de IU es brindar coherencia estratégica a la política de infraestructura del país, estructurar los contratos para evitar sobrecostos, reducir el riesgo político, dar certezas al sector privado sobre las líneas de largo plazo del país, evitar obras inutilizadas, reducir los costos de ejecución, reducir los retrasos en la ejecución, generar procesos transparentes de asignación y asegurar capacidades a costo eficiente para el mantenimiento y la operación.

Además, deberá presentar anualmente una rendición de cuentas frente al Parlamento, el que podrá contratar una auditoría internacional especializada que evalúe el desempeño.

## 2. Transporte carretero

IU analizará especialmente las inversiones necesarias en infraestructura para que bitrenes y tritrenes puedan realizar transporte de mercadería en cadenas tales como madera, granos y arroz. Estos sistemas permiten ahorros significativos por tonelada y acercan la producción a los puntos de exportación.

Además, para las micro y pequeñas empresas de logística que enfrenten desafíos para afrontar el cambio de tecnología, se dispondrán líneas de crédito blandas que les permitan incorporarla.

## 3. Transporte ferroviario

Entre las evaluaciones clave de IU, se destacan las conexiones ferroviarias desde Salto Grande a Paso de los Toros y desde Rivera a Paso de los Toros. Estas conexiones se integrarían al Ferrocarril Central.

La implementación de estas rutas facilitará el desarrollo de puertos secos en Salto Grande y Rivera, aumentará la capacidad de manejo de carga de los puertos y contribuirá significativamente a la reducción del tráfico en las carreteras.

## 4. Transporte fluvial

---

### A. Reformular el sistema de administración portuaria

Creemos necesaria la redefinición del rol de la Administración Nacional de Puertos (ANP) como autoridad portuaria. Consideramos que deben ejecutarse las reformas normativas tendientes a modernizar ese rol de la ANP, actualizando sus potestades de contralor y promoción de la actividad portuaria en el país.

Para evitar los conflictos de interés, se ampliarán las potestades de la ANP como autoridad de coordinación del sistema y de la generación de condiciones de competencia en los prestadores. A su vez, se suprimirá la participación accionaria de la ANP mediante la transferencia de las propiedades a otras entidades como, por ejemplo, la Corporación Nacional para el Desarrollo o la Agencia de Infraestructura, las que gestionarán la tenencia de la propiedad accionaria.

La ANP realizará un glosario de las tarifas generales, efectuará un control tarifario y la publicación periódica de las tarifas y controlará la situación de las diferentes concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas, para velar por el cumplimiento de los intereses de los uruguayos.

Además, en la ANP se profesionalizará un departamento para garantizar la defensa de la competencia en el ámbito portuario. Este sector deberá funcionar como un órgano técnico que contará con el asesoramiento de la Comisión de Defensa de la Competencia dependiente del MEF.

En búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, serán absorbidas por la ANP las funciones de la Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP.

### B. Sistema Puertos Seguros

Implementaremos como modelo de gestión de nuestros puertos el sistema smart ports (puertos inteligentes), como un instrumento de gestión al que progresivamente y en diferentes etapas deberán incorporarse los actores públicos y privados de la comunidad portuaria.

Utilizando la tecnología de automatización como eje central, este sistema promueve la sustitución progresiva de procesos manuales, lo que además de agilizar el movimiento de cargas y los controles regulares (en especial los aduaneros y contra el narcotráfico) reducirá costos y trámites administrativos. Mediante la digitalización, se profundiza la integración horizontal de los sistemas electrónicos de la ANP, la Dirección Nacional de Aduanas y la Prefectura Nacional Naval, de modo de garantizar agilidad mientras se controla las cargas que son movilizadas dentro de los espacios portuarios o que circulan por estos.

### C. Sistema Nacional Logístico y Plan Maestro Portuario

Se realizará un análisis exhaustivo de las infraestructuras actuales, para identificar aquellas que son útiles y están disponibles, así como la elaboración de un plan de inversiones estratégicas para complementar y mejorar la infraestructura existente. El objetivo es gestionar las cargas y la operativa logística de manera eficiente y a costos competitivos, apoyando así el crecimiento de la producción nacional, conjuntamente con la Agencia de Infraestructura.

Desde la END se demandará un análisis consensuado de las necesidades de infraestructura portuaria del país, así como los puntos necesarios para controles de mercadería y de los centros de distribución de cargas. Se evaluarán las capacidades reales de los puertos para atraer carga, la inversión de puertos comerciales con potencial y la reconversión de los que no lo tienen a actividades turísticas y recreativas.

Implementaremos un Plan Maestro Portuario como parte del Sistema Nacional Logístico, utilizando como referencia la propuesta estratégica formulada por la Fundación Valenciaport para el puerto de esa ciudad, el quinto más grande de Europa, que permitió un crecimiento significativo de su actividad. Esto muestra cómo un análisis sistémico con enfoque en la cadena de valor permite incrementar el volumen de carga.

El Plan Maestro Portuario hará especial énfasis en incrementar el dinamismo económico de los puertos, principalmente en analizar y modificar la normativa vigente que amplíe las actividades permitidas dentro de los recintos portuarios nacionales para atraer inversiones y generar empleo.

### D. Reordenación de espacios portuarios y desarrollo de puertos secos

El análisis y la estructuración de la infraestructura es competencia de IU. Esta agencia realizará un análisis y proyección de la infraestructura portuaria que incluirá un reordenamiento de los espacios portuarios nacionales y el establecimiento de centros de contralor aduanero de despachos. Se contemplará el desarrollo de una Terminal Portuaria de Pasajeros especializada en el Puerto de Montevideo, el Puerto de Aguas Profundas y un hub azul en Rocha, emprendimientos privados en Agraciada y Martín Chico, así como la infraestructura multimodal —ferroviaria y carretera— que permitan el desarrollo de puertos secos<sup>60</sup> en territorio nacional con mecanismos de alta conectividad interior y con controles aduaneros de bajo costo, todo ello buscando garantizar un flujo continuo que contribuya al desarrollo del país.

<sup>60</sup> Dry ports, «puertos secos»: zonas primarias aduaneras de concentración de cargas para exportación o importación.

## E. Promover combustibles alternativos en nuestros puertos y aeropuertos

Como parte de la transición hacia la sostenibilidad ambiental, el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC) de la Organización Marítima Internacional (OMI) ha regulado la implementación de combustibles alternativos bajos en emisiones de carbono y azufre. Si bien Uruguay aún no cuenta con demanda de estos combustibles, consistente con nuestros compromisos ambientales, promoveremos el análisis de normativa e infraestructura que permita al país estar a la vanguardia, así como incentivar las medidas necesarias para descarbonizar la navegación y desarrollar la capacidad de provisión de combustibles alternativos en nuestros puertos a quienes lo demanden.

En materia aeronáutica resulta conveniente que Uruguay evalúe adoptar el Global Framework for Sustainable Aviation Fuels de la Organización Aeronáutica Civil Internacional (OACI), así como incentivar los SAF y los Lower Carbon Aviation Fuels (LCAF) para contar con marco normativo que estimule este sector.

## 5. Transporte aéreo

---

### A. Aviación civil

Uruguay es uno de los pocos países del mundo donde la aeronáutica civil no está dirigida por instituciones civiles. Por esto proponemos que la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Dinacia) sea absorbida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, donde se centralizarán todas las acciones de aviación civil, y por Infraestructura Uruguay, donde se concentrará el análisis de infraestructura.

### B. Mejorar la conectividad aérea

Uruguay tiene aeropuertos de primer mundo, pero muy pocos vuelos directos y pocas conexiones a los centros de comercio internacional, lo que hace que hoy día el país tenga una limitada conectividad aérea. Para poder impulsar la cercanía con el resto del mundo debemos buscar mecanismos para fomentar el potencial uruguayo basado en los Acuerdos de Servicios Aeronáuticos (ASA) existentes y buscar colaboraciones con empresas privadas que quieran tomar los cupos que la aviación nacional no explota.

Además, dado que la infraestructura aeronáutica del interior está subutilizada, se analizará la autorización a los vehículos aéreos individuales de despegue vertical (VTOL, Vertical Take-Off and Landing) y a los vehículos aéreos eléctricos (E-VTOL), que permita ampliar el tránsito a costos eficientes.

# Desarrollo agropecuario



## ¿De dónde partimos?

El corazón de la producción uruguaya es de esencia agropecuaria, un pilar cultural y económico que ha forjado nuestra identidad. Nuestra producción, entre tradiciones arraigadas y un enfoque sostenible, construye el principal motor de la economía y está llamado a ser vital.

Nuestro sistema de producción de carne pastoril forma parte de nuestro paisaje, donde cada cabeza de ganado custodia y contribuye a tener el campo natural que tenemos, reservorio de parte de nuestra biodiversidad, como los pastizales naturales del Río de la Plata.

Todas las actividades animales del país están exentas del uso de hormonas u otros promotores del crecimiento o de la producción, ejemplo destacable en el mundo. La calidad e inocuidad de nuestros productos de origen animal es reconocida y valorada por ello.

La carne en Uruguay es más que solo alimento; es un orgullo de la producción nacional. Cuenta con aproximadamente 50.000 productores ganaderos que explotan 15 millones de hectáreas, incluyendo 32.000 productores familiares, un rodeo de 11,5 millones de cabezas de ganado y 6 millones de lanas.<sup>61</sup> Todo el ciclo de cría, recría y terminación de ganado es libre de hormonas, haciendo de la calidad e inocuidad de nuestros productos un diferencial en los mercados internacionales.

La situación en la cadena láctea muestra dificultades. Aunque la productividad por vaca y hectárea ha experimentado un aumento, la producción de leche se ha mantenido estable en 2.200 millones de litros en 2022.<sup>62</sup> Este fenómeno se explica por una disminución en la extensión de tierras destinadas a la lechería, que pasó de 827.000 en 2017 a 650.000 en 2022, acompañada por una reducción en el número de tambos. Este escenario se ve influido por la volatilidad de precios, el tamaño económico de las empresas, el encarecimiento en dólares y una actividad industrial compleja, en ocasiones con una alta conflictividad laboral.

La agricultura experimentó un ciclo al alza entre 2020 y 2022, caracterizado por precios internacionales favorables y condiciones climáticas benévolas, que se

61 DIEA (2023). *Anuario Estadístico Agropecuario*. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

62 Barboza, N. B. (2019). Cadena láctea: situación y perspectivas. *Oficina de Programación y Política Agropecuaria. Anuario 2019* (pp. 105-124).

vieron parcialmente opacados por el alto costo de insumos y la apreciación del tipo de cambio. Por otro lado, se observó un aumento en la expansión de áreas y rendimientos de otros cereales como arroz y trigo, así como de oleaginosos como la colza. Sin embargo, en 2023 sufrió un significativo golpe debido a la sequía, que se reflejó en rendimientos de 640 kg/ha de soja, 1.400 kg/ha de maíz y 870 kg/ha de sorgo. Estos valores representan una productividad del 35 %, el 22 % y el 16 % de los rendimientos nacionales medios, por rubro, respectivamente. Además, en no pocos casos, las cosechas fueron inexistentes.

La producción de los predios familiares de hortofruticultura tiene una contribución más allá de lo productivo por promover el asentamiento de núcleos familiares en comunidades agrarias, con especial influencia y derrame en la economía local. En Uruguay existen unos 2.500 productores<sup>63</sup> hortofrutícolas, de los que 2.400 siembran menos de 15 hectáreas en rubros tales como horticultura a campo, horticultura protegida, producción de suinos, viticultura, olivos y fruticultura de hoja caduca. Con base en el Programa de Gobierno del Partido Colorado para 2019, «Un pequeño país modelo», la Dirección General de la Granja (Digegra) del MGAP reglamentó la certificación de Producción Orgánica con base en la normativa de la Unión Europea y la certificación de Producción Integrada. También se instrumentaron políticas públicas para mejorar la productividad y resiliencia del sector al cambio climático, como el Plan Modernización de la Producción Hortícola Bajo Protección, que subsidia la adquisición de tecnología e infraestructura para productores granjeros.

La actividad forestal, fomentada por la Ley Forestal (ley 15.939) de 1987, generó incentivos económicos y el marco legal que permitieron convertir el complejo forestal, integrado por la silvicultura y la fase industrial, en un sector de vanguardia en biotecnología a escala mundial, completamente integrado en las cadenas de valor internacionales y con perspectivas de crecimiento. Ocupando aproximadamente 1 millón de hectáreas, el sector forestal es un sector dinámico que emplea mano de obra femenina en el interior, exporta U\$S 3.000 millones y aporta, según estimaciones privadas, el 5 % del PIB.

El agro y la agroindustria son una fuente vital de empleo en el país, con 140.000 personas involucradas en la fase primaria y 82.000 en la agroindustria, contribuye con la generación de 240.000 puestos de trabajo de forma directa.

El sector enfrenta desafíos económicos diarios, como las fluctuaciones en los precios internacionales y en la competencia global. La combinación de ser tomadores de precios y tener elevados costos de producción, la apreciación relativa del tipo de cambio y la falta de acceso preferencial a mercados clave amenazan a toda la cadena, especialmente a los pequeños productores.

---

63 Registro Nacional Frutihortícola 2023. Reporte Preliminar. Dirección General de la Granja MGAP.





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sector agropecuario pujante, innovador, social y ambientalmente responsable que dé relevancia a nuestras más ricas tradiciones culturales, y brinde oportunidades a las familias rurales. Hacia un sector agropecuario que permita a los productores y trabajadores la posibilidad de hacer en su vida lo que han soñado hacer, centrando sus energías en lo vital: la producción sostenible.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Producir de manera rentable

- A. Costos competitivos. Invertir más para producir más.
- B. Reforma tributaria del agro
- C. Más mercados
- D. Plan Nacional de Riego

### 2. Desarrollo sectorial

- A. Desarrollo lechero
- B. Un sector arrocero con rentabilidad
- C. Agricultura familiar inclusiva y sostenible
- D. Financiamiento de infraestructura en los predios
- E. Producir con inteligencia

### 3. Institucionalidad

- A. Fortalecer las campañas sanitarias
- B. Transferencia tecnológica
- C. Adecuar el Instituto Nacional de Colonización a las necesidades actuales
- D. Intercambio productivo
- E. Institutos agropecuarios

### 4. Producir mejor

- A. Seguros y resguardos ante catástrofes
- B. Potenciación de la bioeconomía y monetización de servicios ecosistémicos
- C. Certificación de procesos

## 1. Producir de manera rentable

---

### A. Costos competitivos. Invertir más para producir más

La producción uruguaya que se coloca en el exterior tiene un severo problema de competitividad en el acceso a mercados, enfrenta aranceles mientras su competencia tiene acceso preferencial, exporta costos de tarifas altas respecto a los valores internacionales, tiene altos costos logísticos y padece un alto encarecimiento en dólares.

Para hacer más competitiva la producción agropecuaria vamos a reducir el déficit fiscal, mejorar la institucionalidad fiscal, adecuar las tarifas de los servicios públicos y continuar con un plan de infraestructura que permita disminuir los costos logísticos [ver capítulos «Política fiscal», «Empresas Públicas» e «Infraestructura»].

Como sector exportador estratégico para el desarrollo de la economía basada en las ventajas competitivas, un gobierno del Partido Colorado liderado por Crece generará las condiciones de competitividad para el crecimiento sostenido del sector.

### B. Reforma tributaria del agro

En el agro, la estructura tributaria recae de forma exagerada en impuestos fijos, también llamados 'impuestos ciegos', que el productor debe pagar, haya obtenido renta o no, lo que genera desestímulo además de problemas financieros, especialmente a los productores familiares. Por este motivo, vamos a trabajar para que en la producción familiar pueda disminuir la imposición tributaria fija por carga fiscal que dependa más de la renta generada.

Para promover las inversiones en tajamares, pozos y perforaciones, molinos de viento, tanques australianos, tanques flexibles, motores y bombas para extraer agua, represas, sistemas de abastecimiento de agua, así como bosques para sombras, alambrados y genética, se otorgará un beneficio fiscal de descuento del IMEBA del 20 % del total de la inversión más el 22 % del IVA correspondiente que podrán utilizar en los próximos 8 ejercicios.

### C. Más mercados, más trabajo

Algunos de nuestros principales competidores en el mercado asiático, como Australia y Nueva Zelanda, no solo tienen costos de producción internos más competitivos y una proximidad geográfica que disminuye el costo de fletes, sino que

logran ingresar con bajos aranceles. También tienen ingreso preferente a Estados Unidos y la Unión Europea, mercados de alto poder adquisitivo.

Vamos a trabajar en acuerdos arancelarios con economías no tradicionales, pero con avidez por los alimentos que producimos, como Malasia, Indonesia o Filipinas, además de promover la apertura de mercados para productos de nicho o de especialidad en China, como la carne aviar o cortes desosados vacunos.

#### D. Plan Nacional de Riego

El riego, como tecnología probada a escala mundial, ofrece un potencial significativo para aumentar la productividad agrícola. Nuestro Plan Nacional de Riego incorporará estrategias de financiamiento que faciliten el acceso subsidiado a esta tecnología para los productores familiares y que ofrezcan incentivos fiscales a los grandes productores. El plan se establecerá como una política de Estado e incluirá la realización de una Cartografía Nacional de Aptitud para Riego. Esta cartografía identificará las zonas óptimas para la implementación del riego, definirá represas multiprediales, facilitará la instalación eléctrica necesaria y desarrollará todos los incentivos requeridos para asegurar que el plan tenga un impacto transformador y duradero.

## 2. Desarrollo sectorial

---

#### A. Desarrollo lechero

En Uruguay, el 5 % del territorio está destinado a la lechería por unos 3.900 tamberos, siendo uno de los sectores con mayor valor agregado bruto por hectárea. A su vez, el mercado interno es de los de mayor consumo mundial per cápita: un uruguayo consume en promedio 232 litros de leche al año, más del doble del consumo global medio. Esto implica que, para crecer, el sector debe mirar hacia el mundo y no solo hacia el mercado interno.

Vamos a promover una Ley de Lechería Sostenible, que análogamente a la Ley Forestal, ayude a generar las condiciones para la realización de inversiones y mejoras de manejo a efectos de incrementar el área destinada a la actividad, aumentar los litros promedio producidos por vaca para superar los actuales 18 litros por vaca/día. También se facilitará el acceso a financiamiento para inversiones en la gestión adecuada de los efluentes, reforzando acciones actualmente en curso, especialmente en la cuenca del río Santa Lucía.

## **B. Un sector arrocero con rentabilidad**

El sector arrocero ha atravesado desafíos en los últimos años. De las 177.000 ha sembradas en 2005, se siembran en la actualidad poco más de 147.000 ha. Esta baja de superficie plantada se debe a una pérdida de competitividad relativa por parte de los productores, quienes, aun obteniendo uno de los rendimientos más altos del mundo, tienen su viabilidad comprometida por los costos de producción.

Ello está repercutiendo en la cadena industrial. Además, el incremento de los costos internos y los cambios en los patrones de consumo han aumentado la participación del arroz cáscara, producto con menos valor agregado, respecto del total de exportaciones de arroz.

Para mejorar la competitividad vamos a converger hacia precios de insumos y combustibles competitivos, tarifas y cargos fijos por energía eléctrica que respondan a la estacionalidad tanto de la producción primaria como de la industria. Buscando disminuir el costo de fletes, se profundizará en el análisis de transportar en tren la producción desde las plantas de Cerro Largo, Treinta y Tres y Artigas y se estudiarán la extensión de la vía del Ferrocarril Central hasta Rivera y las propuestas para puertos secos en el país.

Además, uno de los principales costos del arroz es el pago de rentas por agua y tierra, por lo que mejorar la ecuación económica de los predios, sean en propiedad o arrendados, permitirá mejorar las condiciones del negocio en su conjunto. Por esto reforzaremos los incentivos fiscales vía Comap y el acceso al financiamiento adecuado para que los predios arroceros puedan realizar inversiones que optimicen la sistematización de las chacras, como la geonivelación, ampliando su potencial productivo agrícola con las pasturas en rotación. Estas inversiones incrementan la productividad del recurso más valioso de la producción primaria que es la tierra, haciendo más sustentable su uso.

Las medidas alentarán a los productores a ampliar el área, generando un círculo virtuoso con la industria, con la generación de puestos de trabajo y derramando en la cadena de servicios conexos.

## **C. Agricultura familiar inclusiva y sostenible**

Para permitir un mayor acceso a la tierra a las familias, se estimulará la creación de un Fondo de Garantía de Alquileres Rurales, de forma tal de facilitar el acceso a la tierra de los pequeños y medianos productores. Este fondo será remunerado, tendrá límites de asistencia y podrá subrogarse en caso de deudas impagas por parte de los productores. El fondo será sostenible financieramente, con el fin de asegurar el funcionamiento a largo plazo y el acceso de más productores.

Además, vamos a profundizar la transferencia tecnológica de los institutos hacia los productores y a motivar que el sistema financiero otorgue financiamiento blando para realizar inversiones en infraestructura de protección, incorporaciones de genética y riego.

Mediante planes de acceso a extensión, se pondrán a disposición de los productores instrumentos que permitan la incorporación de prácticas y tecnología que acrediten la sostenibilidad ambiental de los predios, potenciando su viabilidad económica.

A los productores pequeños y medianos del norte del país se les va a viabilizar mecanismos comerciales que les permitan colocar su producción con bajos costos de intermediación, mediante la articulación de circuitos comerciales de cercanía o el acceso a mercados de volumen.

Se explorarán mecanismos e incentivos que permitan la integración internacional de la cadena de valor hortofrutícola, explotando la contraestacionalidad de frutas y verduras respecto de Europa y Estados Unidos.

### **D. Financiamiento de infraestructura en los predios**

Se estructurará, mediante la banca oficial, líneas de crédito preferencial que permitan realizar inversiones prediales —pasturas, agua, sombra y alambrados— que permitan una mejor gestión del rodeo ante eventos climáticos extremos, para estabilizar la producción e incrementar la proactividad por hectárea.

### **E. Producir con inteligencia**

La revolución tecnológica de la inteligencia artificial, internet de las cosas, tecnología blockchain y la conectividad 5G permiten el desarrollo de soluciones para potenciar la producción. Hoy se están testeando en otros países mecanismos de inteligencia artificial para control específico de pestes, que permitan eliminar agroquímicos.

Por ejemplo, vemos que se pueden aplicar en Uruguay para monitorear el rodeo y mejorar la trazabilidad del ganado. Buscaremos promover el desarrollo en Uruguay de soluciones tecnológicas que permitan un sistema de seguimiento en tiempo real tanto del posicionamiento de los animales como de las principales variables anatómicas para una detección temprana de enfermedades. Si bien ya existen herramientas, validarlas y difundirlas será una tarea para encarar.

Estos desarrollos serán un avance en la identificación del ganado, que permitirá diferenciar aún más la producción nacional en los mercados más exigentes, además de disuadir el abigeato y permitir mejorar el control sanitario del rodeo.

### 3. Institucionalidad

---

#### A. Fortalecer las campañas sanitarias

Nuestro estatus sanitario es un bien público del país y es deber del Estado velar por su conservación y mejora. Por eso vamos a fortalecer los recursos de los servicios sanitarios con campañas contra enfermedades tales como leucosis, brucelosis, tuberculosis, y parásitos animales como garrapata, sarna y piojo, además de profundizar la campaña de erradicación de la mosca de la bichera.

Promoveremos acciones en todos los organismos internacionales para destacar a Uruguay como un país donde no se registran brotes de aftosa desde hace más de veinte años.

#### B. Transferencia tecnológica

Inspirados en programas como la Plataforma Integral de Apoyo al Desarrollo Empresarial (Piade) del Ministerio de Industria, Energía y Minería —de excelentes resultados en mejoras de competitividad en las empresas que han formado parte de él—, se diseñará e implementará un Plan de Extensión para la Productividad (PIExPro) con el objetivo de promover la profesionalización del gerenciamiento mediante asistencia técnica especializada en temas tales como nutrición animal, manejo sanitario, cultivos y pasturas, gestión económico-financiera, entre otros.

Según la escala del establecimiento, cada productor podrá acceder hasta el 100 % del subsidio del asesoramiento técnico. Esta transferencia directa de tecnología y financiamiento busca mejorar la productividad de los recursos y reforzar la rentabilidad económica sostenible de las unidades de producción.

El Plan de Extensión para la Productividad será un canal de transferencia de las investigaciones realizadas por nuestros institutos de investigación a los productores. Además oficiará como canal para canalizar nuevas líneas de investigación que nacen desde las necesidades propias del territorio.

#### C. Adecuar el Instituto Nacional de Colonización a las necesidades actuales

El Instituto Nacional de Colonización (INC) tiene como visión «ser una institución reconocida por su compromiso y promoción del desarrollo rural sostenible y de la equidad en el acceso a la tierra, asumiendo un papel relevante en la producción familiar». Gestiona unas 600.000 hectáreas en todo el país, donde se asientan y producen unas 5.000 familias.

En ese sentido, visto el informe de auditoría de 2022, es indispensable una mejora en los sistemas de control, transparencia y gestión del INC. En especial, debe mejorarse la metodología para determinar las tasaciones para la compra de tierras, la integridad de la información para el cálculo de rentas, la forma de presentación de los estados financieros para lectura y la creación de una unidad de auditoría interna. En especial es indispensable generar un proceso estandarizado y transparente que determine la pertinencia de adquisición de tierras por parte del INC.

La mejora en la información debe extenderse a los sistemas individuales de producción, predio a predio, permitiendo un correcto análisis del capital invertido que explota el colono y la rentabilidad de la explotación, procurando orientarlo en acciones correctivas que contribuyan a la generación de ingresos prediales familiares y aseguren la sostenibilidad de esta modalidad de acceso a los recursos productivos.

También se debe adecuar el presupuesto del Instituto en términos de gastos de funcionamiento e inversión en tierras, buscando nuevas formas de organización y autonomía operativa de las colonias y de facilitación del acceso a la tierra mediante arrendamientos comerciales y compra de parcelas por los colonos y productores interesados.

Nos comprometemos a promover la integración de las tierras en zonas estratégicas, propiedad del INC y destinadas a la conservación de ecosistemas, en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Estas zonas son definidas por la Dirección Nacional de Biodiversidad (Dinabise). Además, facilitaremos que los colonos moneticen los servicios ecosistémicos proporcionados por estas tierras.

El INC debe adoptar modelos exitosos de accesibilidad a la tierra a personas con aptitudes. Tal es el caso de Pamu, empresa de propiedad estatal neozelandesa que tiene por objetivo funcionar como un negocio rentable y eficiente, con un sentido de responsabilidad social.

### **D. Intercambio productivo**

Nos comprometemos a fomentar las Misiones de Transferencia de Tecnología Productiva en el Exterior, a fin de crear oportunidades para que los productores uruguayos exploren y aprendan sobre innovaciones y métodos de trabajo en otros países, que contribuyan a una producción más eficiente. Esta iniciativa estará especialmente dirigida a los jóvenes productores, brindándoles las herramientas y conocimientos necesarios para transformar y enriquecer sus prácticas agrícolas en Uruguay.

## E. Institutos agropecuarios

La institucionalidad agropecuaria, con muchos años de trayectoria, necesita actualmente una modernización que se base en un análisis profundo de las necesidades de los productores y una adecuación institucional alineada con las buenas prácticas y objetivos del siglo XXI.

Para lograrlo, es imprescindible la participación conjunta del sector público, el sector privado y la academia en un rediseño institucional que fomente la profesionalización en la gestión de los institutos. Cada uno de estos deberá elaborar un plan estratégico trienal, con objetivos y metas específicos en investigación o transferencia tecnológica. Estos planes serán sometidos a auditorías realizadas por un comité internacional imparcial, que emitirá un informe que los productores y el sector político tomarán como base para evaluar los resultados y tomar las decisiones y acciones pertinentes para el desarrollo del sector.

## 4. Producir mejor

---

### A. Seguros y resguardos ante catástrofes

La variabilidad climática es un factor que ha llegado para quedarse. Episodios de intensas lluvias en cortos períodos de tiempo, así como prolongadas sequías y catastróficos eventos de cola de distribución reiterados han repercutido de forma negativa en la rentabilidad de los productores, en la supervivencia de las empresas y en el Producto Bruto Agropecuario. En 2023 el déficit hídrico produjo pérdidas productivas del orden de U\$S 1.800 millones, pero también durante la zafra de arroz 2018 las lluvias impidieron cosechar los volúmenes previstos. La variabilidad climática es una realidad reconocida y alertada por los especialistas, y el sector agropecuario debe contar con instrumentos que lo pongan al mayor resguardo posible de estos riesgos.

Por eso reforzaremos el sistema de seguros agropecuarios de rendimientos, contra eventos climáticos adversos en cultivos y pasturas, con herramientas como el NDVI (índice de vegetación de diferencia normalizada, por sus siglas en inglés) y otras medidas objetivas del contenido hídrico en los suelos. Dichos instrumentos serán promovidos como política pública procrecimiento, diseñadas entre productores, agroindustria, agentes de aseguradores privados y el sector público. Este esquema de seguros debe ser sostenible a largo plazo, por lo que la intervención del Estado como articulador y eventualmente direccionador de financiamiento interno o internacional —como el que busca mitigar los efectos del cambio climático— será acotado en el tiempo, hasta que los mecanismos de mercado logren llegar a condiciones de equilibrio.



### **B. Potenciación de la bioeconomía y monetización de servicios ecosistémicos**

Fomentaremos el desarrollo de la bioeconomía y de la monetización de servicios ecosistémicos, destacando para su reconocimiento la riqueza natural de Uruguay. Será incentivado de la forma más amplia posible el mercado de pago por servicios ambientales, tales como los bonos por secuestro de carbono o la producción carbono neutral, la gestión del monte nativo con recuperación de especies, entre otros, para recompensar a los productores que contribuyan a la conservación de la biodiversidad en coexistencia con sustentables procesos de producción agropecuaria y forestal.

### **C. Certificación de procesos**

Vamos a desarrollar esquemas de certificación acreditados que certifiquen la sostenibilidad ambiental de nuestros productos para que esto facilite el acceso a los mercados de alto valor. La trazabilidad de todos los productos y la garantía de inocuidad y producción respetuosa del medioambiente ya son las nuevas barreras para arancelarias, por lo que estar en la vanguardia no es una opción, sino una necesidad.



# Telecomunicaciones



## ¿De dónde partimos?

El sector de las telecomunicaciones del Uruguay ha mostrado un crecimiento tecnológico y económico constante en las últimas décadas. Nuestro país se ubica en las primeras posiciones regionales en términos de penetración del acceso a internet, tanto fijo como móvil, y posee una infraestructura robusta en términos de conectividad.

En términos de infraestructura fija, el gobierno ha continuado la política de Estado utilizando a Antel como ejecutor de obra pública de infraestructura de telecomunicaciones y servicios. Se ha expandido la red de fibra óptica en localidades del interior del país y barrios populares de la capital que carecían de este servicio, permitiendo así la democratización y universalización del acceso a internet para la mayoría de los ciudadanos. Esta iniciativa apuesta por un acceso igualitario a internet y la inclusión social, independientemente del lugar de residencia.

En lo relacionado con la infraestructura móvil, Uruguay es referente regional en cobertura y velocidades gracias a la constante expansión de las tres redes móviles disponibles. La subasta de frecuencias de 5G realizada en este último período ha permitido la inmediata implementación de la tecnología por parte de actores públicos y privados. La gestión de Antel ha centrado su atención no solo en expandir la cobertura en zonas urbanas densamente pobladas, sino también en localidades del interior, fomentando así su desarrollo.

Aunque el desarrollo de la conectividad se ha realizado de forma más que satisfactoria, la distribución de servicios de valor agregado sobre dicha conectividad tales como los productos de entretenimiento (audiovisuales, entre otros) ha estado limitada tanto por falta de desarrollo como por problemas regulatorios.

Los consumidores se ven forzados a la compra de múltiples servicios de diversos proveedores, lo cual termina dificultando y encareciendo los costos de cada hogar. La falta de convergencia es un gran debe de nuestro país, que está rezagado de las tendencias mundiales debido a una regulación restrictiva. Esta regulación no solo va en contra de los intereses de los ciudadanos, sino también contra la propia evolución de la tecnología.

Un camino necesario es profundizar el desarrollo y la integración de las TIC y la industria de contenidos y servicios de valor agregado en general en el mercado local.

Durante la actual administración, la portabilidad numérica, aprobada en la LUC, dio mayor competitividad al mercado, lo que permitió una baja de los precios finales, beneficiando a los usuarios y las empresas. Asimismo, Antel logró un incremento de facturación y en la cantidad de servicios vendidos. En este período, Antel también amplió el ancho de banda, disminuyó el costo del gigabyte, incrementó la oferta de entretenimiento y, en convenio con la ANEP, inauguró 111 radio bases en el interior rural.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Uruguay líder en telecomunicaciones con servicios que permita mejorar el nivel de vida y genere oportunidades de trabajo y permita que las empresas se inserten de manera más efectiva en el mercado global. Esto en el marco de un mercado competitivo en el que Antel sea un actor dinámico y pujante.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Impulso de las Telecomunicaciones

- A. Ley de telecomunicaciones
- B. Profesionalización y jerarquización del rol de políticas públicas de telecomunicaciones en el Gobierno nacional, con Antel como uno de los brazos ejecutores
- C. Antel como promotor y facilitador de la innovación nacional
- D. Promoción e incorporación de la infraestructura móvil pública para servicios de emergencia
- E. Progreso y lanzamiento del sistema de alerta por SMS a través del Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (Sinae)

### 2. Digitalización

- A. Modernización de la legislación y reglamentación digital
- B. Desarrollo de un ambiente de confianza digital
- C. Un marco de derechos en el mundo de la transformación digital

## 1. Impulso de las telecomunicaciones

### A. Ley de telecomunicaciones

La convergencia en la tecnología de las telecomunicaciones es evidente. Durante la discusión de la Ley de Medios, ha quedado claro cómo los argumentos que tradicionalmente estaban relacionados con los medios de comunicación ahora se entrelazan con temas de telecomunicaciones.

La potencial apertura del mercado de banda ancha fija para cable operadores, así como las discusiones relacionadas con la infraestructura nacional y su utilización han quedado relegadas debido a la amplitud de la propia ley.

Es muy difícil para el gobierno mantenerse al día con los avances tecnológicos. Las leyes no siempre logran regular de manera efectiva los fenómenos que surgen con la rapidez de la innovación. El futuro del país requiere marcos legales que estén preparados para evitar obstaculizar la innovación, como ha sucedido anteriormente.

Es por ello que planteamos la creación de una nueva ley marco de telecomunicaciones a través del llamado de todos los actores económicos, sociales y culturales en búsqueda de una clara guía a futuro de las telecomunicaciones.

Dicha ley buscará establecer las pautas a futuro del mercado de telecomunicaciones, incluyendo sus actores y objetivos, así como preparar al país a futuras (y aún desconocidas) tecnologías que podrán cambiar la realidad a la que hoy asistimos.

Temas como la neutralidad de la red, la reglamentación de la calidad de servicio otorgada y las bases legales para las subastas de espectro electromagnético son algunos de los temas para plantear.

### B. Profesionalización y jerarquización del rol de políticas públicas de telecomunicaciones en el Gobierno nacional, con Antel como uno de los brazos ejecutores

A lo largo de su historia, Antel ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la infraestructura nacional. Gracias a su compromiso social, Antel ha invertido no solo en las áreas más rentables del país, sino también en aquellas que han sido relegadas, donde la necesidad ciudadana no cuenta con los incentivos económicos adecuados para realizarla.

Ello ha generado que Antel no solo deba establecer su posición en un mercado altamente competitivo como el de las telecomunicaciones, no solo deba innovar y generar productos a la vanguardia mundial, sino que además actúa como un

agente social y se ocupa de solucionar problemas que no necesariamente forman parte del ADN de una empresa a la cual se le demandan grandes montos anuales para Rentas Generales.

Por ello, entendemos que el Gobierno nacional debe ocupar un rol más estratégico y preponderante en el desarrollo de la infraestructura nacional, donde la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel), en conjunto con la Ursec, establezcan los ratios de los servicios y su calidad, así como la manera de obtener los fondos para lograr que los servicios lleguen a las áreas más remotas del país, donde la ecuación de los negocios no siempre resulta positiva.

En ese marco, es necesario jerarquizar la Dinatel como órgano de diseño y promoción de políticas públicas, y dotarla de recursos adecuados (humanos y materiales) para realizar sus cometidos, incluyendo la profesionalización de sus cuadros jerárquicos (comprendiendo la dirección política), tal como se ha hecho en la Ursec.

La Ursec, por su parte, deberá mantener su alto nivel de profesionalismo, ocupando un rol preponderante como regulador del sector, velando por el control de las actividades en materia de comunicaciones, por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas de la administración y por la defensa del espectro radioeléctrico nacional y de los intereses de los consumidores finales.

### **C. Antel como promotor y facilitador de la innovación nacional**

Antel, como empresa pública de telecomunicaciones reconocida nacional e internacionalmente, ha sido clave históricamente en el desarrollo del Uruguay digital. Eso ha posibilitado el acceso digital a la gran mayoría de nuestros ciudadanos y ha convertido a Uruguay en referente internacional en la penetración digital de sus servicios.

Como próxima etapa, entendemos que Antel, además de mantener la constante creación y desarrollo de su cartera de productos, debe también facilitar la innovación nacional, especialmente de las empresas del sector (startups) y pymes en general.

Antel es un jugador clave del ecosistema nacional de innovación. Impulsaremos un nuevo marco empresarial donde Antel actúe activamente como socio en nuevos emprendimientos tecnológicos, tanto en telecomunicaciones como en otras ramas que permitan diversificar su alcance de negocios.

Antel no debe limitar su participación a la creación única de productos finales hacia sus clientes, pero debe fomentar la participación de la sociedad y la iniciativa privada en búsqueda de generar nuevas oportunidades para el país.

#### **D. Promoción e incorporación de la infraestructura móvil pública para servicios de emergencia**

Uruguay cuenta con redes móviles con un nivel de excelencia, que son reconocidas a escala mundial. La inversión realizada por los tres operadores demuestra un mercado demandante con usuarios que exigen de sus operadores los más altos estándares.

Por otra parte, los servicios de defensa, seguridad y emergencia han venido evolucionando en sus formas de comunicación. Al día de hoy, el uso de datos móviles o satelitales es algo normal para varios servicios nacionales, lo que demuestra la capacidad de las redes públicas en servicios críticos.

Nuestra propuesta establece que los Ministerios de Interior, Defensa y Salud Pública deberán coordinar en conjunto con la Dinatel y la Ursec la posibilidad de utilizar las redes móviles públicas para otorgar servicios críticos, estableciendo un equipo centralizado donde actores públicos y privados con necesidades de comunicaciones críticas puedan acceder de forma clara a dichos servicios.

#### **E. Progreso y lanzamiento del sistema de alerta por SMS a través del Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (Sinae)**

Las redes de telecomunicaciones en el país permiten dar seguridad y tranquilidad a nuestros ciudadanos, incluso en aquellos momentos cuando la salud y la vida pueden peligrar.

A través del sistema del Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA) del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), entendemos necesario el lanzamiento del sistema de alerta de emergencia por SMS a través de los tres proveedores nacionales de redes móviles. Dicho sistema permitirá que el Sinae envíe mensajes a los usuarios, según su ubicación geográfica, indicando posibles riesgos o incidentes que puedan afectar su situación.

## **2. Digitalización**

---

### **A. Modernización de la legislación y reglamentación digital**

El mundo actual está asistiendo al preludio de la cuarta revolución industrial, la de la Industria 4.0 (revolución digital), que se caracteriza por una completa digitalización de las cadenas de valor a través de la integración de tecnologías de procesamiento de datos, software inteligente y sensores.

Mediante el uso de internet, sistemas ciberfísicos y redes virtuales, es posible controlar objetos materiales y operar incluso plantas industriales, transformándolas en fábricas inteligentes.

Tanto Europa como Estados Unidos aprobaron en años recientes reglamentos que regulan la confianza, privacidad y seguridad de consumidores y empresas en el uso de internet de las cosas (IoT). Tener en cuenta esas experiencias constituye un valioso camino para actualizar nuestra regulación en la materia, de forma tal que la toma de decisiones automáticas sin intervención humana y la interacción entre personas y objetos constituyan oportunidades y facilidades en lugar de riesgos e inconvenientes.

Por ello, es impostergable dotar a nuestro país de un marco jurídico adecuado que establezca garantías y controles sobre la utilización digital en los procesos productivos y la prestación de servicios, protegiendo a los usuarios y consumidores.

Con respecto a la responsabilidad algorítmica, es necesario proveer a nuestra normativa de un marco regulatorio que mejore la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las decisiones automatizadas.

Asimismo, es necesario contar con una institucionalidad especializada que ampare a los consumidores que interactúan con sistemas de inteligencia artificial, que evalúe el impacto y las repercusiones de la automatización en la toma de decisiones en general y en las críticas en particular, y que administre un registro de algoritmos que contenga información disponible para que consumidores y defensores puedan supervisar e impugnar las decisiones críticas que hayan sido automatizadas por entidades o empresas.

Del mismo modo, y basándonos en la experiencia de los países desarrollados en cuanto a la regulación digital de mercados y aplicaciones abiertas, es cada vez más imperativo proteger a los usuarios frente al poder dominante de las grandes compañías que operan las plataformas digitales actuales (*gatekeepers*). Estas empresas a menudo recurren a prácticas anticompetitivas o manipulan la información para influir en las decisiones de consumo y preferencias de los usuarios.

### **B. Desarrollo de un ambiente de confianza digital**

Actualización de la legislación en la materia y fortalecimiento de la Agesic y sus ámbitos respectivos para el diseño de una política nacional de ciberseguridad y protección de los activos de información del Estado.

En la actualidad, es notorio que nuestro país ha sido testigo de diversos ataques en la materia que han afectado a empresas, legisladores y numerosos ciudadanos.

Entre las modalidades delictivas más recurrentes en la actualidad se encuentran el ransomware, el malware y el phishing. Además, a nivel de seguridad del Estado, surgen nuevas formas de ataque como el zero-day-attack. Esto, sumado a la



delincuencia organizada transnacional que ofrece sus servicios a quien los contrate (hacker-as-a-service), hace imprescindible que nos preparemos como sociedad para enfrentar estos desafíos.

La actualización de la legislación penal nacional reviste una importancia crucial. Nuestro Código Penal data de 1933, y la normativa ha sido actualizada mediante leyes especiales en materia de tráfico y comercialización de estupefacientes y de lavado de activos, pero no en este tema.

De igual manera, es necesario desarrollar y jerarquizar la institucionalidad existente en nuestro país bajo la órbita de la Agesic, como el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad (CERTuy) y el Consejo Asesor Honorario de Seguridad de la Información (CAHSI). Esto permitirá fortalecer a la agencia en aspectos estratégicos de vital importancia mediante la implementación de políticas, metodologías, mejores prácticas, regulación y fiscalización en materia de seguridad de la información y ciberseguridad. Del mismo modo, se deberá fortalecer el Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática en Defensa (E-CSIRT), bajo la órbita ministerial respectiva.

### **C. Un marco de derechos en el mundo de la transformación digital**

Teniendo presente que la tecnología evoluciona a gran velocidad, resulta imprescindible dotar al elenco normativo uruguayo de un marco regulatorio adaptado al mundo digital que garantice los derechos de las personas.

La salvaguardia de la privacidad ante la recopilación masiva de datos en tiempo real con los riesgos que ello implica (robo de identidad, fraude en línea, brechas de seguridad), el ejercicio de la libertad de expresión utilizando herramientas tecnológicas y aplicaciones sin censuras ni señalamientos (etiquetados), el acceso a información segura y fiable, el cierre de la brecha digital y el acceso igualitario a la tecnología son principios rectores que deben inspirar una verdadera Constitución Digital que oficie de referencia ineludible para la aplicación e interpretación de la normativa existente en la materia.

Otros aspectos importantes que dicha constitución debe incluir son la lucha contra los monopolios de las empresas tecnológicas, incluyendo la disociación de sus servicios, mayor transparencia en el manejo de la información y la prohibición en la publicidad basada en la vigilancia de las personas.

Esta carta establecerá un marco conceptual de referencia y se complementará con la normativa ya existente en materia de protección de datos personales, con la que se apruebe en materia de mercado digital y con otras ya mencionadas.



# Infraestructura energética



## ¿De dónde partimos?

Uruguay ha transitado un camino de transformación de su matriz energética, para lo cual fue preciso dar forma a un marco institucional y regulatorio adecuado y adaptativo, el cual —una vez consolidado— brindó las condiciones necesarias para lograr el desarrollo de un sector desafiante y que se encuentra en permanente evolución.

La piedra fundamental de este proceso fue la promulgación de la ley 16.832 del año 1997, mediante la cual se desmonopolizó la generación de energía eléctrica y se abrió a la competencia este importante sector, habilitando de esta forma el ingreso de actores privados. Otro aspecto importante fue la concreción de un acuerdo multipartidario en materia de política energética, el cual, desde el año 2010, ha venido pautando de manera unívoca el camino a seguir, primero durante la primera transición energética, y al día de hoy, con la segunda.

La primera transición logró posicionar a Uruguay a la vanguardia mundial en el uso de energías renovables, principalmente de eólica y solar para la generación de energía eléctrica. Mediante este proceso, se alcanzaron logros sustanciales para el país, como ser la diversificación de la matriz de generación eléctrica, la seguridad de abastecimiento y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles. A la fecha, la generación eléctrica en Uruguay supera, año a año y largamente, el 90 % a partir de fuentes renovables, como son el agua, el sol y el viento.

En lo que respecta a la segunda transición energética, el foco está puesto en alcanzar la descarbonización de dos sectores importantes de nuestra economía que son de los principales emisores de gases de efecto invernadero (GIE): la industria y el transporte.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sistema que garantice un suministro de energía adecuado, seguro y accesible para todos, de alta calidad y a precios competitivos. Un sistema que fomente la eficiencia y la complementariedad entre entidades públicas y privadas.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Mercado eléctrico

---

A. Implementar la ley 16.832, de 1997

---

B. Tarifas transparentes

---

C. Separación de las unidades de negocio

### 2. Avanzar en la descarbonización

---

A. Plan Nacional de Electrificación Industrial y Electromovilidad

---

B. Movilidad eléctrica para la descarbonización

---

C. Estado eficiente en el uso de la energía

---

D. Hidrógeno verde

---

## 1. Mercado eléctrico

---

### A. Implementar la ley 16.832, de 1997

Esta norma, inspirada en el batllismo moderno, procura empresas públicas fuertes que puedan brindar infraestructura y servicios a costos eficientes a los distintos sectores de actividad. La mencionada ley ha sido utilizada por todos los gobiernos para el desarrollo del sector energético, incluso durante los quince años de gobierno del Frente Amplio, cuando se incentivó la generación de energía eléctrica por parte de actores privados, a través de contratos que representaron costos muy altos para el Estado uruguayo. En un gobierno de Crece se velará por la aplicación cabal de la ley 16.832 y de los decretos complementarios, como ser el 276/002 del Marco Regulatorio Eléctrico, el cual genera condiciones de transparencia para el desarrollo de empresas y otorga a los consumidores el acceso a mejores tarifas.

### B. Tarifas transparentes

Los costos asociados a la energía eléctrica son muy importantes para algunos sectores de la actividad económica del país, como la industria y el agro. En este sentido, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (Ursea), ejerciendo su rol regulatorio con absoluta independencia técnica, establecerá y actualizará periódicamente la metodología para determinar los peajes para todos los niveles de tensión. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo tendrá en consideración el cálculo del regulador para la determinación de tarifas.

### C. Separación de las unidades de negocio

Proponemos dividir las distintas unidades de negocio de la empresa estatal UTE para lograr de esta forma una separación contable real y efectiva (generación, transmisión, distribución y comercialización). Estas unidades operan en mercados con distintas condiciones de competencia. Con esto se pretende lograr transparencia y posibilitar el análisis y evaluación de la performance de estas unidades de manera más precisa.

## 2. Avanzar en la descarbonización

---

### A. Plan Nacional de Electrificación Industrial y Electromovilidad

El Plan Nacional de Electrificación Industrial y Electromovilidad estará íntimamente vinculado a la actualización del Plan Nacional de Eficiencia Energética, lo cual deberá ser llevado adelante de acuerdo a lo establecido en la ley. Se creará la Mesa Nacional de Electrificación Industrial, liderada por el MIEM, con la

participación de los actores públicos y privados con experticia en la materia, en pos de establecer metas, objetivos y líneas de acción, y se realizará el seguimiento y evolución correspondiente.

El Plan promoverá una rápida adopción tecnológica, tanto de origen local como internacional, en el sector industrial, mediante incentivos tributarios o monetarios directos, para aumentar la electrificación en usos industriales.

### **B. Movilidad eléctrica para la descarbonización**

Para lograr avanzar sustantivamente en la descarbonización del sector transporte se requiere, entre otras cosas, inversión en equipamiento, infraestructura y capacitación de recursos humanos. Por este motivo, es preciso diseñar incentivos y acceso a financiamiento que dinamicen la incorporación de equipos y tecnología para la movilidad eléctrica. En este marco, se entiende oportuno seguir trabajando en la Mesa Nacional de Movilidad Eléctrica, coordinando acciones y estableciendo líneas de acción para el logro de los objetivos planteados.

Respecto del equipamiento de transporte público colectivo, se profundizarán los beneficios, así como las acciones de coordinación público-privadas para avanzar en la descarbonización de la flota de transporte público colectivo urbano.

Se promoverán bonificaciones, como el acceso a tasas de financiamiento diferencial, descuentos impositivos o de tasas, a la adquisición de vehículos eléctricos para el transporte particular familiar, de forma que las familias incorporen hábitos sostenibles con el ambiente. Además, se promoverá que en la Administración Central los vehículos sean eléctricos.

Otro aspecto importante para alcanzar la masividad de la movilidad eléctrica es el vinculado a la infraestructura de carga, la cual debe ser abarcativa y accesible. Por este motivo, se continuará con la implementación de la instalación masiva de cargadores eléctricos en la vía pública, en una acción coordinada entre la Dirección Nacional de Energía y la empresa estatal UTE. En la misma línea, se atenderá especialmente la instalación de infraestructura para la carga domiciliaria.

De forma paralela, en coordinación con Inefop, se promoverá la capacitación en todo el territorio nacional en todos los eslabones de la cadena de suministro y funcionamiento de la movilidad eléctrica, en particular en lo referido a operaciones de mantenimiento, reparación de vehículos y cargadores.

Finalmente, y atendiendo a aspectos vinculados al ciclo de vida de las baterías de los vehículos, se promoverá el desarrollo de acciones conjuntas entre el sector público, el privado y la academia a efectos de desarrollar conocimiento y experticia en esta materia, buscando opciones para su utilización posterior o descarte.

### C. Estado eficiente en el uso de la energía

Pregonar con el ejemplo es clave para tener autoridad moral. Por ello las oficinas y demás dependencias estatales deberán contar con luminaria y envolventes eficientes, electrodomésticos para acondicionamiento de aire etiquetados, categoría A con tecnología inverter o similar, de mayor eficiencia según el caso, se propenderá a la realización de la mayor cantidad de intervenciones vinculadas a la eficiencia energética, previo análisis en cada caso.

### D. Hidrógeno verde

Nuestro país cuenta con abundantes recursos naturales, particularmente eólico y solar, de una calidad tal que —como fue dicho— permite que sean utilizados para la generación de energía eléctrica, propiciando así el avance de nuestra segunda transición energética. En adición, dicha energía renovable es vital en el proceso productivo de hidrógeno verde, completando de esta forma un conjunto de condiciones para el desarrollo de esta industria en el país. Debemos entonces aprovechar dicho potencial para producir nuevos productos con base en hidrógeno verde, como ser combustibles sintéticos, materias primas para la industria y fertilizantes. Existe potencial también para la utilización de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de origen vegetal, proveniente de distintas industrias nacionales que utilicen biomasa en sus procesos productivos. Todas esas ventajas, inmersas en un marco regulatorio sólido y actualizado, elaborado y controlado por instituciones fuertes con probada capacidad técnica, fruto de una estabilidad política que cimienta una de las democracias más plenas de América Latina, hacen de nuestro país el lugar ideal para el desarrollo de este tipo de proyectos, para lo cual es clave la inversión privada, conjuntamente con la participación del Estado. Otro aspecto para resaltar es que estos procesos de desarrollo deberán ser transitados con la más absoluta transparencia y en el marco del más amplio diálogo cuando se trate de la utilización de nuestros recursos naturales.

Tal cual se establece en la *Hoja de ruta del hidrógeno verde en Uruguay* (elaborada por la actual administración), deberemos fomentar el desarrollo del mercado exportador de combustibles sintéticos y de materia prima verde para la industria. En adición, se deberá analizar la posibilidad de exportar directamente hidrógeno y amoníaco verde, así como analizar la posibilidad de desarrollo de producción de hidrógeno verde offshore.<sup>64</sup>

Desde el punto de vista del rol de nuestras empresas públicas, visionamos a An-cap como motor de desarrollo de tecnología, de conocimiento y de capacidades en esta materia, adecuando sus cometidos y su funcionamiento a los nuevos desafíos que el sector energético propone día tras día.

64 *Hoja de ruta del hidrógeno verde en Uruguay*. (2022). [https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/sites/ministerio-industria-energia-mineria/files/documentos/noticias/H2\\_final\\_14jul22\\_digital.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/sites/ministerio-industria-energia-mineria/files/documentos/noticias/H2_final_14jul22_digital.pdf)

# Combustibles



## ¿De dónde partimos?

Nuestro país tiene combustibles caros, que afectan a la competitividad de nuestras exportaciones y encarecen el costo de vida.

En la actualidad, el precio de venta al público del combustible es fijado por el Poder Ejecutivo y funciona con un esquema de precio máximo, homogéneo para todo el país. Sin perjuicio de ello, se observa en la práctica que la intensidad de la competencia es baja, por lo que el precio por litro fijado a los usuarios es prácticamente el mismo en todo el país y en todas las estaciones de distinto sello.

Como se aprecia tanto en naftas como en gasoil, aproximadamente el 40 % del precio pagado por el consumidor son gastos de comercialización —sector privado— o impuestos y tasas que se recaudan para financiar Rentas Generales o subsidiar otros sectores de la economía —fideicomiso del boleto o los costos de los biocombustibles—.

Ancap ha demostrado ser más eficiente respecto del escenario de importación por producir a un precio menor que el que un público o un privado hubieran podido importar combustible. En otras palabras, en el negocio monopólico de importación de crudo, refinación y distribución primaria, el precio paridad de importación (PPI) es mayor que el precio en planta (PEP) que recibe Ancap por litro de combustible, o sea, es eficiente en términos competitivos en esta fase de la cadena.

Al día de hoy, es la Ursea la que calcula el PPI. Este diseño institucional es ampliamente utilizado en el mundo, garantiza la oposición de intereses entre regulador (Ursea) y regulado (Ancap), así como de los demás actores, a efectos de garantizar la transparencia.

El sistema de distribución secundaria, esto es el proceso que se da desde la planta de La Teja o La Tablada hasta las estaciones de servicio de todo el país, históricamente se desarrolló con una lógica de contratos cost plus, en los que Ancap reconocía los costos de las empresas distribuidoras y les determinaba por contrato un margen de utilidad que se entendía razonable. Esta estrategia es tradicionalmente conocida en la literatura económica por incentivar a las empresas a que a «inflen» sus costos, dada la asimetría de información que existe entre ellas y el regulador.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un suministro de combustibles de calidad que promueva la producción nacional, evite subsidios cruzados y lidere la transición hacia un futuro ambientalmente más sostenible.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Mercado de combustibles

---

A. Competencia en la distribución secundaria

---

B. Libre formulación de combustibles

---

C. Subsidios focalizados

---

D. Actualizar Ancap

---

## 1. Mercado de combustibles

---

### A. Competencia en la distribución secundaria

Se busca promover y alcanzar una mayor intensidad de la competencia en la distribución secundaria de combustibles, de manera de lograr que esto se refleje en los precios. Para ello el rol de la Ursea será clave en la implementación de acciones en este sentido, como ser la recopilación y publicación de información precisa y actualizada vinculada a la disponibilidad y precio de los distintos combustibles, en todas y cada una de las estaciones de servicio del país. En segundo lugar, el regulador deberá establecer reglas claras para la entrada/salida/movilidad de los distintos puntos de venta de combustibles del país, de manera de brindar seguridad jurídica a todos los actores. Finalmente, es preciso también que se realicen estudios de la intensidad de competencia en todos los eslabones de la cadena de comercialización de combustibles del país, de manera de reconocer mejoras en ese sentido. En adición, el solo hecho de que las autoridades pongan el foco en estos aspectos es siempre una señal potente para los mercados, a la vez que disuade prácticas anticompetitivas.

### B. Libre formulación de combustibles

Los distribuidores podrán establecer sus propias formulaciones de combustible —siempre dentro de los estándares de la Ursea— y cobrar por ellas un precio diferencial en los puntos de venta.

Estas podrán ser realizadas en las plantas de distribución de Ancap, la que les proveerá el servicio, o podrán construir sus propios centros de mezclado.

### C. Subsidios focalizados

[ver capítulo «Empresas públicas»]

### D. Actualizar ANCAP

Se procederá al análisis y actualización del *core business* de Ancap, de manera de lograr dotar a la empresa de mayor eficiencia, a la vez que se logra alinear sus objetivos y performance a sus cometidos legales.



# Servicios globales



## ¿De dónde partimos?

El comercio mundial de servicios ha crecido de forma exponencial; actualmente representa cerca del 25 % del comercio total y más del 40 % del valor agregado de las exportaciones. Los servicios no tradicionales o servicios globales también están al alza: su participación en las exportaciones totales supera el 50 %. Esto también ocurre en Uruguay: de una canasta exportadora total de U\$S 17.505 millones en 2023, los servicios totales exportados representaron el 35 %.

En Uruguay, el sector de servicios globales está compuesto por más de 600 empresas que significan más de 32.000 puestos de trabajo directos y exportaciones estimadas superiores a los U\$S 3.000 millones. Los modelos de negocios incluyen tercerización de servicios y oficinas regionales con personal jerárquico.

Por otra parte, Uruguay tradicionalmente ha operado como centro logístico, facilitando tanto la salida de mercaderías regionales como el abastecimiento desde países extrarregión. Esto tiene sinergias con los servicios globales, ya que compañías internacionales productoras de bienes pueden centralizar de forma conjunta operaciones de logística y servicios de soporte.

Los servicios globales representan para Uruguay una oportunidad única; la conectividad a internet permite brindar servicios a precios competitivos que generen oportunidades laborales sin la desventaja logística de los costos de traslado de las economías más desarrolladas. Para explotar esta oportunidad, se requiere continuar incrementando nuestro capital humano, ser más competitivos en los costos, incrementar los esfuerzos para evitar la doble tributación y adoptar infraestructura que haga viable los negocios.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Uruguay posicionado como el centro regional y global de servicios y logística, que atraiga desde startups hasta grandes empresas para desarrollar sus operaciones en el país. Además, un lugar donde las empresas locales se integren en las cadenas globales de alto valor, creando puestos de trabajo de calidad.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Más inversiones

- A. Incentivos al sector artístico y audiovisual
- B. Desarrollar y exportar conocimiento
- C. Atracción de inversiones extranjeras
- D. Reducir las barreras privadas a la inversión

### 2. Integración económica

- A. Creación de áreas económicas integradas en el Mercosur
- B. El desafío del impuesto mínimo global y ampliación de la red de convenios para evitar la doble tributación

### 3. Menos burocracia para el desarrollo

- A. Profundizar revisión de procesos y levantamiento de exigencias burocráticas
- B. Revisión de la normativa en zonas francas para facilitar el régimen «work from home»

## 1. Más inversiones

---

### A. Incentivos al sector artístico y audiovisual.

La industria audiovisual ha tenido un gran impulso en Uruguay. Su crecimiento contribuye a formar una marca país y genera sinergias con otros sectores de actividad, como el turismo, lo que permite que el país se dé a conocer por las producciones realizadas.

La exportación del sector audiovisual tuvo especial dinamismo en 2021, cuando ascendió a U\$S 84 millones (el triple respecto a 2019).

Proponemos apoyar a los desarrolladores locales para que puedan incrementar la cantidad de producciones en Uruguay y fomentar el posicionamiento del país como destino de producciones internacionales.

Con el objetivo de explotar el potencial del sector y que sea un factor dinámico de generación de empleo, vamos a aumentar la oferta disponible de capacitación para profesionales y técnicos especializados, en especial mediante la concreción de convenios con academias de cine internacionales.

Además, fortaleceremos y profundizaremos los incentivos tributarios al sector, en especial el Programa Uruguay Audiovisual (PUA) y la exoneración del IVA, que permiten diferenciar al país de sus competidores en el mercado internacional.

### B. Desarrollar y exportar conocimiento

Tanto el sector de IT como la investigación y desarrollo en energías renovables y bioeconomía cumplen un rol primordial en la sofisticación de la producción, que nos permitirán generar motores propios de crecimiento económico.

Por ello, vamos a fomentar la formación universitaria en ingeniería y ciencias básicas, potenciar Uruguay Innovation Hub (UIH), promover la creación de spinoff universitarios y planes de repatriación de talento para desarrollo de investigación [ver capítulo «Ciencia, tecnología e innovación»].

### C. Atracción de inversiones extranjeras

Para fortalecer la atracción de inversiones que generen empleo y diversifiquen nuestra oferta exportable, vamos a profundizar la coordinación entre Uruguay XXI, Cancillería y representaciones en el exterior y los embajadores itinerantes sectoriales (ver capítulo «Política exterior»).

#### **D. Reducir las barreras privadas a la inversión**

El Estado tendrá un rol más activo para identificar los obstáculos a la inversión y las actividades globales desde nuestro país, como las dificultades para abrir cuentas o acceder a servicios competitivos para las inversiones en IT, tecnología blockchain o *trading* internacional. Proponemos organizar reuniones con la participación de los actores interesados para determinar qué problemas pueden ser salvados o mitigados y los cambios normativos necesarios.

El gobierno adoptará una supervisión activa y colaborativa, con el fin de eliminar obstáculos superfluos basados en meros usos y costumbres, sin desmedro de un ambiente de control adecuado para la protección del sistema financiero, el cumplimiento de las obligaciones internacionales e impedir la evasión al régimen internacional de sanciones.

## **2. Integración económica**

---

#### **A. Creación de áreas económicas integradas en el Mercosur**

Vamos a avanzar en el desarrollo de procesos de libre integración logística regionales, de forma tal que se abaraten los costos de prestar servicios o culminar procesos logísticos o de ensamblaje intrafirma entre las regiones limítrofes.

Procesos pequeños en términos de superficie y controlados podrían llevar a mejoras de competitividad para las empresas. El foco debería ponerse en el uso de infraestructuras logísticas comunes para prestar servicios entre países y los beneficios aduaneros que puedan ofrecer ambos países, así como en la eliminación de procesos innecesarios para la circulación de los bienes en ámbitos limitados.

#### **B. El desafío del impuesto mínimo global y ampliación de la red de convenios para evitar la doble tributación**

Uruguay debe prepararse para un mundo con un impuesto mínimo global (IMG) que, aunque actualmente se aplica solo a entidades de gran porte, tiende a limitar la competencia fiscal entre países. Esto podría obstaculizar la prestación de servicios globales desde Uruguay hacia el mundo. En la medida en que uno de los atractivos que ofrece el país está asociado a beneficios de carácter tributario, una tasa efectiva tributaria mínima sobre las rentas de un 15 % puede representar un obstáculo para nuestro posicionamiento en el comercio internacional de bienes y servicios. Para continuar siendo un destino atractivo a los inversionistas globales en sectores estratégicos, se velará por generar beneficios que compensen la necesaria imposición del IMG [ver capítulo «Política tributaria»].

Otras medidas para impulsar, independientemente del origen del capital de la empresa, incluyen el acceso a convenios para evitar la doble imposición, que permitan a las empresas pagar impuestos sobre la renta por sus servicios transnacionales solo una vez. Uruguay cuenta actualmente con casi 40 convenios para evitar la doble imposición, pero solo un acuerdo con África y seis con Asia. El acuerdo con Brasil entró recientemente en vigencia en 2024, el acuerdo con Estados Unidos aún no ha sido ratificado por ambos países, y el acuerdo con Argentina sobre doble imposición es incompleto.

Es importante mantener una posición clara al adaptarse a la tendencia internacional con el fin de defender los intereses nacionales. Se debe poner foco tanto en los mercados maduros como en los potenciales o emergentes, especialmente en África y Asia, donde Uruguay debe asumir un rol más preponderante.

### **3. Menos burocracia para el desarrollo**

---

#### **A. Profundizar revisión de procesos y levantamiento de exigencias burocráticas**

Para ser más competitivos, Uruguay debe disminuir la carga burocrática. En el capítulo «Eficiencia del Estado» se proponen políticas tales como la simplificación y digitalización de trámites, eliminación de estructuras burocráticas duplicadas o multiplicadas, una política de smart ports (puertos inteligentes) y simplificación de la importación de bienes para prototipado.

En particular, se debe poner un foco en cambiar la burocracia internacional para permitir la participación directa de las empresas en el proceso arbitral del Mercosur (saliendo del control político-diplomático de diferendos) y establecer procesos de resolución diplomática para las diferencias de clasificación arancelaria entre países (sacándolos de la posición unilateral sancionatoria de la Aduana).

#### **B. Revisión de la normativa en zonas francas para facilitar el régimen “work from home”**

Debemos construir sobre los avances obtenidos en los últimos años respecto al régimen de zonas francas para lograr aprovechar las ventajas económicas y sociales que genera este sistema. A esos efectos vemos revisiones necesarias que son aún postpuestas.

Esta revisión debe estar orientada a facilitar el empleo de personas que residan en el interior del país, especialmente aquellas que viven a una distancia considerable de las zonas francas. Al establecer centros de trabajo remoto en las ciudades

del interior, se permitiría una ampliación de la disponibilidad de talento y de los efectos del empleo de calidad que generan las zonas francas. Esto brindaría infraestructura de calidad para la prestación de servicios (ubicadas en su mayoría en Montevideo) hacia otros departamentos del país a través de mejoras al régimen «work from home» para empleados que se adapte a las nuevas realidades del mercado laboral, sin perforar tanto el sistema territorial de zonas francas.

Este régimen que proponemos adaptar podría además permitir a otros puntos del país crear nodos logísticos donde las personas pudieran trabajar de forma remota, actuando como hubs de innovación en esos lugares del interior, y así facilitando el asentamiento de personas de altos recursos productivos con efecto de derrame local.



# Industria



## ¿De dónde partimos?

Tradicionalmente, los gobiernos han utilizado intervenciones focalizadas conocidas como 'política industrial' para aumentar la competitividad de los productores nacionales o fomentar el crecimiento en determinados sectores económicos. Sin embargo, en las últimas décadas los programas de desarrollo industrial estuvieron en desuso en la mayor parte del mundo debido a su complejidad y a sus inciertos beneficios.

Actualmente, la política industrial está experimentando un resurgimiento a escala global. Las nuevas medidas obedecen cada vez más a objetivos de mitigación del cambio climático, resiliencia de las cadenas de suministros y seguridad. Sin embargo, dado que la política industrial pretende alterar los incentivos de las empresas privadas, trae aparejada un riesgo de que los recursos se asignen de manera ineficiente. En esta línea, las políticas industriales del futuro no pueden limitarse a replicar las del pasado, precisan inversiones, esfuerzos coordinados y políticas cuidadosamente diseñadas.

El reciente auge de este tipo de intervenciones ha estado impulsado por las grandes economías como China, la Unión Europea y Estados Unidos, que representan casi la mitad de todas las nuevas medidas implementadas en 2023. De esta forma, las economías avanzadas han recurrido a ellas más activamente que las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

En Uruguay, la industria desempeña un papel fundamental en el impulso de la economía nacional, generando empleo y elevando el nivel de vida de sus ciudadanos. Actualmente, esta actividad contribuye con un 10 % al Producto Interno Bruto (PIB) total del país y representa un sólido 18 % del PIB empresarial. Además, con 164.600 empleos directos y 101.000 indirectos, el sector industrial absorbe una parte significativa de la mano de obra nacional, que representa el 17 % del empleo total. Las instalaciones de producción generan un valor aproximado de U\$S 17.000 millones anuales, de los cuales cerca de U\$S 10.000 millones se destinan a la exportación, abarcando mercados en todos los continentes.

No obstante, la falta de competitividad del país ha llevado a una pérdida de trabajo en el sector industrial y a una primarización de las exportaciones. Por ello, es importante que Uruguay promueva políticas que impulsen el crecimiento y la modernización de su sector manufacturero.





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sector industrial competitivo, generador de puestos de trabajo de calidad y de valor agregado. Apostamos a políticas industriales alineadas con la transición energética, el desarrollo sostenible, la revolución tecnológica y las nuevas tendencias demográficas; ejecutadas en coordinación con los países de la región y siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Industria competitiva

---

A. Dirección Nacional de Industria fortalecida

---

B. Agilizar los procesos de admisión temporaria

---

C. Eliminar la tasa consular

---

D. Incrementar el Fondo Industrial

---

E. Promover acceso a tecnología

---

E. Competitividad

---



## 1. Industria competitiva

---

### A. Dirección Nacional de Industria fortalecida

Fortaleceremos las capacidades de la Dirección Nacional de Industrias para que pueda realizar un monitoreo y evaluación constante de las tasas y tributos específicos de cada sector, dentro de un diagnóstico integral y actualizado de la actividad productiva manufacturera. Esta mejora permitirá un análisis más preciso y una respuesta más efectiva a las necesidades de cada área industrial.

### B. Agilizar los procesos de admisión temporaria

Rediseñaremos los procesos de importación de materias primas, facilitando y consolidando la vigencia del Régimen de Admisión Temporaria (AT) y su compatibilidad con la zona de libre comercio del Mercosur.

### C. Eliminar la tasa consular

Eliminaremos la tasa consular (impuesto que grava los bienes importados) aplicable a la importación de materias primas, en la medida que el espacio fiscal lo permita.

### D. Incrementar el Fondo Industrial

Aumentaremos la asignación presupuestal del Fondo Industrial (instrumento de la Dirección Nacional de Industrias), en particular el dirigido a aquellos rubros con foco en el sector exportador.

### E. Promover acceso a tecnología

La transformación tecnológica constante es indispensable para asegurar la competitividad del sector en el largo plazo. Vamos a implementar planes sectoriales que promuevan la incorporación tecnológica y capacitación de las personas, especialmente para las mipymes.

### E. Competitividad

La industria requiere de un entorno competitivo que incentive su desarrollo y su inserción internacional para que sea fuente de mano de obra nacional de altos salarios. Para esto, proponemos incentivos fiscales [ver capítulo «Política fiscal» y «Política tributaria»], mejorar las tarifas públicas [ver capítulo «Empresas públicas»] y fortalecer la inserción internacional [ver capítulo «Política exterior»].

# Sistema financiero



## ¿De dónde partimos?

Luego de la crisis bancaria de 2002, Uruguay realizó una profunda modificación de su reglamentación, con un enfoque macroprudencial que permitió un sistema financiero en general y bancario en particular sólido, altamente líquido.

Como contrapartida, en el último tiempo, el avance de la digitalización en las operaciones, la interconexión bancaria, la expansión del mercado de valores y el acceso a productos financieros ha sido mayor en otros países de la región que en el nuestro, exhibiendo oportunidades de mejora. Esta situación es consistente con un historial de crisis financieras profundas, depreciaciones repentinas que licuaron los ahorros en pesos que propiciaron una dolarización cultural, tanto para transacciones —como electrodomésticos, vehículos e inmuebles— como para ahorrar.

La actual administración reinstaló la Comisión de Promoción del Mercado de Valores para fomentar la creación de nuevos vehículos de ahorro e inversión minoristas, de modo de ampliar las opciones a los ciudadanos que les permitan balancear el perfil riesgo retorno. Esta comisión, en un contexto de otras urgencias, tuvo avances en propuestas como la tercerización de gestión de fondos de inversión o la posibilidad de que las AFAP inviertan en acciones de empresas uruguayas, pero las iniciativas no han prosperado ni se ha trasladado los efectos benéficos al mercado.

Un sistema financiero eficiente debe conjugar la canalización del ahorro de los individuos a proyectos empresariales rentables para permitir el desarrollo económico, posibilitar transacciones a bajo costo mediante canales digitales y brindar solidez para garantizar la estabilidad del sistema.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sistema financiero transparente, actualizado, ágil y seguro, regulado de manera adecuada para reducir riesgos.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Sistema bancario

---

A. Adoptar la Regla ISO 13616 para las cuentas financieras uruguayas

---

B. Banca abierta y portabilidad financiera

---

C. Fortalecimiento de todos los organismos vinculados a la prevención y represión al lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT).

---

D. Desendeudamiento y baja en las comisiones por pagos

---

### 2. Mercado de Valores

---

A. Fortalecer la Comisión de Promoción del Mercado de Valores

---

B. Financiamiento de pymes

---

## 1. Sistema bancario

---

### A. Adoptar la Regla ISO 13616 para las cuentas financieras uruguayas

Uruguay debe avanzar en procesos que permitan homologar y facilitar el intercambio entre sus sistemas financieros con los del resto del mundo. Para ello es esencial adoptar un sistema único de nominación de cuentas aprobando la Regla ISO 13616 a escala nacional. De esta forma, se estaría participando en un sistema común con la mayoría de los países desarrollados, con alguno de los más importantes de la región, como Brasil, y se podrá avanzar en la portabilidad financiera.

### B. Banca abierta y portabilidad financiera

La posibilidad de interoperar productos financieros genera beneficios para los usuarios. Por ello, vamos a avanzar en la coordinación entre el BCU y los bancos en el desarrollo de Application Programming Interfaces (API) que permitan que las fintech cuenten con interfaces estandarizadas e integradas para tomar esos datos y generar nuevos productos. En simultáneo, debemos asegurar que todas las instituciones participantes cuenten con sistemas de prevención del riesgo de ciberseguridad y se salvaguarde el derecho a la intimidad del titular de los datos.

### C. Fortalecimiento de todos los organismos vinculados a la prevención y represión al lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT).

La Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT de 2023 detectó una serie de riesgos importantes en el país para la prevención de lavado de activos y el financiamiento al terrorismo en nuestro sistema financiero. Uruguay debe blindar su sistema financiero de estas prácticas por las implicancias que tiene en la seguridad. En el capítulo «Lucha frontal contra el crimen organizado y lavado de activos» se desarrollan las medidas que se proponen.

### D. Desendeudamiento y baja en las comisiones por pagos

Vamos a fortalecer los planes de financiamiento y reestructuración, en línea con lo propuesto en el Parlamento. El foco del programa será:

- Racionalizar la Ley de Usura (ley 18.212), el Código Civil y el Código de Comercio, para impedir la capitalización de intereses para consumidores (que generan deudas enormes) y reenfocar la forma de cálculo de la tasa media del mercado.
- Crear planes de saneamiento de deudas.

- Atacar operaciones financieras no reguladas y crear soluciones de repago.
- Crear procesos de negociación para la mayoría de los deudores, y posterior desendeudamiento para aquellos deudores en situación crítica.

Asimismo, proponemos instalar un ámbito de trabajo público-privado para acordar la baja de aranceles y otros costos de transacciones, aspirando a una reducción significativa de estos para las micro, pequeñas y medianas empresas.

## **2. Mercado de valores**

---

### **A. Fortalecer la Comisión de Promoción del Mercado de Valores**

El desarrollo de mercados de valores es indispensable para canalizar el ahorro y promover la inversión; por ello vamos a transformar la Comisión de Promoción del Mercado de Valores en una Persona Pública no Estatal (PPnE).

Esta PPnE desarrollará acciones de naturaleza colectiva entre el sector público y privado que promuevan actividades y formulen políticas que desarrollen el mercado de valores y capitales. En especial trabajará en reducir requisitos y costos para la emisión de valores en los mercados de capitales locales, promover el mercado abierto como vehículo de financiamiento en empresas de mediano y gran porte, así como también negociar acuerdos con diversas jurisdicciones (enfocados en las regiones en las que tenemos acuerdos de integración) que permitan a sociedades extranjeras emitir valores en el mercado de capitales uruguayo y dotarlo de mayor atractivo para los inversionistas.

### **B. Financiamiento de pymes**

El financiamiento del capital de giro es uno de los principales desafíos de las pymes a diario. Por ello, vamos a promover el diseño de instrumentos de financiamiento para capital de trabajo que sean ágiles para los empresarios, pero con certezas para los inversionistas, incluyendo emisiones que no requieran licencias dentro de umbrales razonables.

# Micro, pequeñas y medianas empresas



## ¿De dónde partimos?

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) deben ser un foco central para que Uruguay logre un crecimiento sostenible que preserve equilibrios fundamentales. Estas empresas son una parte esencial del tejido productivo y social del país. Las 210.000 mipymes de Uruguay se concentran en sectores como el comercio (79.000), el transporte (22.000) y las industrias (19.000). Proveen el 65 % del empleo total, y son especialmente cruciales en el interior del país. Debido a las múltiples especificidades de su realidad, estas empresas requieren políticas más focalizadas para alcanzar su pleno desarrollo.

En 2023, de las 1.088 empresas que conformaron el núcleo exportador, sumando US\$ 11.298 millones, el 83 % fueron mipymes, aunque representaron solo el 6 % del valor exportado. Además, las mipymes exportadoras emplearon aproximadamente a 13.000 personas, lo que equivale al 20 % de los puestos de trabajo del núcleo exportador. Las mipymes exportadoras tienen una tasa de feminidad en la contratación más alta que las grandes empresas y pagan salarios nominales promedio de US\$ 1.500 mensuales.

Las mipymes uruguayas muestran una mayor diversificación en su matriz exportadora en comparación con las grandes empresas. El 16 % de sus exportaciones corresponden a empresas de la industria manufacturera, el 15 % a maquinaria, el 8 % a piedras semipreciosas y el 6 % a vestimenta. Aunque su matriz es más amplia, los mercados de destino suelen estar más concentrados que los de las grandes empresas, con el 45 % de las exportaciones dirigidas a Brasil, China y Estados Unidos.

Los pequeños y medianos empresarios, así como los emprendedores, concentran en su persona todas las tareas que en una gran empresa se distribuyen entre varias oficinas y personas. Por ello, la agilización de trámites, la disminución de costos y la simplificación de sus tareas administrativas se tornan absolutamente vitales para su rentabilidad y, en muchos casos, su supervivencia.



## ¿Hacia dónde vamos?

Queremos que las micro, pequeñas y medianas empresas sean competitivas, y posibiliten que sus propietarios y trabajadores alcancen altos niveles de ingresos. Estas empresas deben ser agentes clave de dinamismo económico local y, aquellas que estén en condiciones deben poder lograr una inserción exitosa en el mercado global.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Mipymes como motor del crecimiento

- A. Centralizar los apoyos
- B. Promoción del empleo
- C. Inclusión financiera

### 2. Mipymes competitivas

- A. Internacionalización
- B. Mipymes ambientales

## 1. Mipymes como motor del crecimiento

### A. Centralizar los apoyos

En la actualidad, diversas entidades estatales como la Dinapyme del MIEM, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) e Inefop, entre otros, proporcionan apoyo económico y técnico a las mipymes. Para mejorar la comunicación y optimizar la gestión, centralizaremos todos estos apoyos en ANDE.

### B. Promoción del empleo

Para promover la formalización del empleo, se extenderán los subsidios a las mipymes en el marco de lo establecido en la ley 19.973, Ley de Políticas Activas de Empleo. Esta ley está orientada a incentivar la contratación de personas de entre 18 y 29 años, así como de mayores de 45 años. Además, se aplicarán beneficios especiales para abordar la situación laboral en aquellos departamentos donde los mercados de trabajo son menos dinámicos.

### C. Inclusión financiera

Para ello vamos a generar un Sistema Consolidado de Liquidación de Tarjetas, donde todas las tarjetas de crédito y débito proveerán información detallada por voucher que permita conocer el detalle de comisiones, retenciones de IVA y gastos de administración, así como saber la posición de liquidez y las cuentas por cobrar. También se instalará un ámbito de trabajo público-privado para acordar la baja de aranceles y otros costos de transacciones, aspirando a su reducción significativa para las micro, pequeñas y medianas empresas.

## 2. Mipymes competitivas

---

### A. Internacionalización

Con el objeto de promover la inserción internacional de las mipymes que comercializan productos y servicios transables, fomentaremos la implementación de planes de internacionalización, incrementaremos los montos de la exportación simplificada a U\$S 10.000 y reduciremos la burocracia y los costos de la importación de materiales e insumos para muestras y prototipos. Además, implementaremos un proceso simplificado de acceso a los certificados de crédito por devolución de impuestos indirectos. Asimismo, analizaremos el incremento temporal de devolución de impuestos a sectores estratégicos incipientes.

### B. Mipymes ambientales

Con el fin de crear conciencia ambiental y ofrecer una ventaja competitiva a las empresas que adopten modelos de gestión de triple impacto, se diseñará e implementará un sello Mipymes Sostenibles. Además, se expandirán los beneficios del programa Procertificación del MIEM para promover la adopción de esquemas de certificación acreditados que impulsen la competitividad empresarial tanto a escala local como internacional.



# Turismo



## ¿De dónde partimos?

En 1950, el número de turistas internacionales fue de 25 millones en todo el mundo; en 1995, la cifra ascendió a 500 millones, y en el año previo a la pandemia se superaron los 1.400 millones de turistas. En aquel momento, la previsión de la Organización Mundial de Turismo (OMT) era que para el 2030 se alcanzarían los 1.900 millones, y que para el año 2050 la proyección ascendería a 4.300 millones de turistas.

En 2020, la pandemia de covid-19 provocó un colapso en la industria turística a escala mundial. Sin embargo, actualmente estamos presenciando una notable recuperación en todo el mundo. En particular, en América Latina la recuperación se encuentra en un 85 % y se prevé que a fines de 2024 se alcancen los niveles prepandemia, según la OMT.

América del Sur representa solo el 3 % del turismo global, lo que significa una enorme oportunidad de crecimiento frente a otras regiones, donde el turismo está mucho más desarrollado y no podrá expandirse mucho más sin afectar negativamente las experiencias de los visitantes.

Por otro lado, en los próximos años, es probable que la sociedad vea cómo la inteligencia artificial reemplaza decenas de millones de trabajos. Actualmente, uno de cada diez empleos en el mundo corresponde al sector turístico. Sin embargo, se prevé que de los empleos que se van a crear, uno de cada cinco lo va a generar el turismo, ofreciendo oportunidades especialmente a las mujeres y los jóvenes. Así, la industria turística aparece como un sector de gran potencial para la generación de empleo.

El turismo es un sector fundamental para el desarrollo de nuestro país. En el año 2002, ingresaron poco más de 1,1 millones de turistas. Sin embargo, para el 2017 el número superó los 3,8 millones, triplicando así la cantidad de visitantes en solo quince años. En 2020 y debido a la llegada del covid-19, el número de turistas se desplomó, pero para 2023 se observó una recuperación significativa en el sector. De hecho, ese año ingresaron alrededor de 3,8 millones de visitantes, lo que representa un aumento de 55 % en comparación con el año 2022.

Según estimaciones del Ministerio de Turismo, el valor agregado turístico promedio prepandemia representa el 7,2 % del total del valor agregado de la economía. Por otro lado, desde el año 2016 hasta la pandemia, el empleo turístico directo se mantuvo en el entorno de las 120.000 personas.

Estas cifras destacan la importancia del sector como pilar fundamental de la economía, tanto en términos de valor agregado como de generación de empleo.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un turismo que sea motor del desarrollo económico y social del país, aprovechando de manera sostenible nuestras riquezas naturales y culturales. Hacia un turismo accesible e integrado a la vida de toda la población, como parte vital del descanso y el bienestar.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad turística

- A. Política turística
- B. Cuentas Nacionales del Turismo
- C. Capacitación, digitalización y profesionalización del sector
- D. Protección del patrimonio y los recursos naturales
- E. Competitividad

### 2. Desarrollo turístico

- A. Promoción del destino
- B. Conectividad
- C. Turismo regional
- D. Turismo extrarregional
- E. Turismo de reuniones, congresos, ferias y eventos
- F. Turismo interno
- G. Turismo social
- H. Turismo rural

## 1. Institucionalidad turística

---

### A. Política turística

Se elaborará un plan estratégico que marcará el rumbo para el sector, centrándose en el desarrollo de áreas turísticas específicas. En particular, esta estrategia de planificación servirá de guía para las políticas públicas que implementará el Ministerio de Turismo.

Se asignarán al Ministerio de Turismo los recursos necesarios para la implementación de esas políticas. Hay ingresos estatales que por ley deben destinarse a este ministerio, como las tasas de embarque fluvial y aéreo y las utilidades de los casinos. Trabajaremos para garantizar que estos ingresos lleguen efectivamente al destino establecido por ley.

El Ministerio de Turismo debe intensificar la gestión de la planificación y el desarrollo de los destinos turísticos. Para hacerlo, se deberá hacer énfasis en las siguientes funciones:

- Marketing y promoción: Diseñar campañas de marketing para atraer a los visitantes, promocionando los atractivos turísticos, eventos y actividades.
- Desarrollo de productos turísticos: Trabajar en la creación y mejora de productos turísticos locales, como rutas turísticas, eventos culturales y experiencias gastronómicas.
- Coordinación con *stakeholders*: Trabajar en estrecha coordinación con actores clave, como intendencias, ministerios, empresas turísticas y organizaciones culturales, para procurar una gestión integral y sostenible del destino.
- Investigación de mercado: Realizar estudios de mercado para comprender las tendencias turísticas, las preferencias de los visitantes y las oportunidades de desarrollo.
- Infraestructura y gestión de la experiencia del visitante: Promover la inversión y la adecuación en infraestructura, que permita facilitar el acceso al país, el transporte seguro y la circulación en el país, para de esa forma lograr experiencias turísticas de calidad.
- Desarrollo sostenible: Trabajar para equilibrar el crecimiento turístico con la preservación del medioambiente, la cultura local y el bienestar de la comunidad residente.
- Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo: Se deberá actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turístico. Es

impostergable la actualización de la Ley de Turismo, así como abordar los proyectos de ley relativos a la vivienda turística vacacional y a las plataformas digitales turísticas.

### **B. Cuentas Nacionales del Turismo**

Se crearán las Cuentas Nacionales de Turismo, siguiendo el ejemplo de países como México o España. Esto permitirá obtener cifras concretas e inmediatas de la actividad y del sector turístico.

### **C. Capacitación, digitalización y profesionalización del sector**

Se debe impulsar la modernización del sector turístico uruguayo, promoviendo el uso de nuevas tecnologías, la capacitación y la eficiencia en los procesos de gestión.

Se fortalecerá el vínculo entre el sector privado e Inefop, para incrementar las opciones de capacitación y profesionalización del sector.

### **D. Protección del patrimonio y los recursos naturales**

Es preciso trabajar en la regulación y preservación del patrimonio natural, histórico y cultural de los diferentes destinos, para asegurar la sostenibilidad del sector y que las futuras generaciones tengan la oportunidad de disfrutar de dicho patrimonio.

### **E. Competitividad**

Trabajaremos en propuestas que busquen aumentar la competitividad del sector turístico. En específico, se abordará la aplicación de IVA tasa cero de forma definitiva para los turistas extranjeros.

Por otro lado, se otorgarán incentivos fiscales y apoyo financiero flexible para mejorar y remodelar las instalaciones turísticas, lo que permitirá mejorar la imagen de los destinos. La inversión turística pública y privada debe trabajar de forma conjunta para mejorar las características de los destinos turísticos.

## **2. Desarrollo turístico**

---

### **A. Promoción del destino**

La planificación de las promociones en el exterior será manejada por el Ministerio de Turismo y la Cámara Uruguaya de Turismo. El trabajo conjunto permitirá tomar

acciones que potencien los productos turísticos de Uruguay (turismo costero, termal, rural, gastronómico, enoturismo, entre otros).

Debemos buscar que las promociones a los destinos lejanos se realicen de forma conjunta con Argentina y otros países sudamericanos.

## **B. Conectividad**

El desarrollo de la industria turística requiere de una sólida y diversificada oferta de transporte internacional. En Uruguay es necesario mejorar tanto el transporte terrestre como el fluvial, pero especialmente el transporte aéreo, con el objetivo de impulsar el turismo receptivo y reducir la dependencia de Argentina.

Tenemos que trabajar en un plan de transporte aéreo que se centre en tres aspectos: la reducción de costos, la atracción de nuevas empresas y la mejora de la infraestructura.

En términos de infraestructura, Uruguay es el único país de la región que no cuenta con un aeropuerto con Sistema de Aterrizaje por Instrumentos (ILS), que permite operar con baja visibilidad. Sin un ILS muchas compañías grandes deciden no viajar a Uruguay por temas de seguridad.

Es crucial atraer nuevas compañías aéreas y aumentar considerablemente el número de vuelos que llegan a nuestro país. Estos nuevos servicios generarán una mayor competencia, lo que eventualmente reducirá los precios de los pasajes. Para lograrlo, las compañías necesitarán precios más competitivos de combustible, acceso a una infraestructura de calidad y un sector público proactivo.

Estudiaremos la implementación de una política de cielos abiertos y también trabajaremos para atraer vuelos de bajo costo (low-cost).

## **C. Turismo regional**

El turismo opera en gran medida por proximidad. Históricamente, más del 80 % de los turistas extranjeros que visitan nuestro país provienen de Argentina y Brasil, especialmente de Argentina.

Se debe trabajar para reducir la dependencia de los turistas argentinos y aprovechar el potencial de los otros países cercanos. Debemos enfocarnos más en Chile, Paraguay y especialmente en Brasil, donde hay un gran mercado por desarrollar.

## **D. Turismo extrarregional**

Estamos lejos de los principales países emisores de turismo del planeta, como Europa y Estados Unidos, así como de los países emisores que se desarrollarán

más fuertemente en el futuro, como los países asiáticos. A los turistas de esas regiones del mundo no les resulta atractivo realizar un largo viaje solo para visitar Uruguay. Sin embargo, si logramos integrar nuestro país en el itinerario de aquellos que visitan Argentina o Brasil, podremos acceder a los mercados más grandes del mundo.

Debemos integrar la oferta turística de Uruguay dentro de la oferta regional. Es crucial unir esfuerzos con nuestros vecinos para promocionar nuestros productos turísticos de forma conjunta.

Actualmente, se está trabajando en un producto integrado entre Uruguay, Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia, llamado Camino a los Jesuitas. Esta es la dirección en la que debemos seguir trabajando. A pesar de que existen esfuerzos dentro del Mercosur con el objetivo de integrar a la región como destino turístico, y de que ha habido avances por parte de la Fedesud (Federación de Cámaras de Turismo de Sudamérica), aún queda mucho por hacer.

También es importante facilitar la obtención de visas para los mercados que las requieran, de modo que sea más sencillo para los turistas visitar no solo un país, sino varios países de América del Sur. Se buscará firmar un acuerdo con los países de la región para que la visa uruguaya sea válida en los otros países y viceversa.

### **E. Turismo de reuniones, congresos, ferias y eventos**

Hay que incentivar la realización de congresos y convenciones en nuestro país, que contribuyen a la desestacionalización del turismo. Se trabajará junto con las gremiales y asociaciones profesionales para que Uruguay sea un destino atractivo que se postule como sede para los eventos internacionales. También, profundizaremos el vínculo con la ICCA (Asociación Internacional de Congresos y Convenciones) y aumentaremos nuestra presencia en las ferias de turismo, seleccionando estratégicamente las de mayor impacto según el sector que se vaya a desarrollar, las temáticas y el público objetivo.

Por otro lado, se analizará la posibilidad de creación de un Centro de Convenciones en Montevideo, específicamente en el Dique Mauá o en la antigua estación de AFE.

### **F. Turismo interno**

Se mantendrá un rol activo en la difusión y participación de las fiestas locales (Fiesta de la Patria Gaucha, Fiesta de la Cerveza, Fiesta de Primavera, Festival del Olimar, etcétera). Que el apoyo no se limite solamente a la declaración de interés cultural o ministerial.

Se analizará la aplicación de IVA tasa cero en la hotelería para los residentes en baja temporada.

### **G. Turismo social**

Para lograr desestacionalizar la actividad y que el turismo esté al alcance de la mayor cantidad de ciudadanos posible, profundizaremos las modalidades de turismo social para los sectores de la población que no tienen posibilidad de vacacionar, especialmente adultos mayores, personas con discapacidades y trabajadores de menores ingresos. Se implementará en zonas turísticas donde el sector alojamiento tiene muy baja ocupación en algunas épocas del año, procurando romper la estacionalidad y poder dar empleo todo el año.

### **H. Turismo rural**

El turismo rural en Uruguay es un producto diferencial, con gran potencial de crecimiento y que contribuye a la descentralización de la actividad, fortaleciendo el vínculo con nuestro patrimonio cultural y social. Se apoyará e incentivará al sector en coordinación con Sutur (Sociedad Uruguaya de Turismo Rural), que aglutina a estancias turísticas desarrolladoras de este producto.

# Uruguay marítimo



## ¿De dónde partimos?

Uruguay se sitúa estratégicamente como un acceso clave a América del Sur, con un espacio marítimo que duplica el área terrestre y es puerta al mundo. Para explotar ese potencial, es esencial ampliar nuestra perspectiva más allá de la infraestructura portuaria.

Desde la implementación de la ley 16.246 en 1992, la actividad portuaria comercial ha jugado un rol importante en el desarrollo económico del país. Su impacto positivo podría ser aún mayor si se potenciaran aspectos como la industria marítima, el sector pesquero, la seguridad en la navegación y la educación marítima.

Ante el desafío de sofisticar la producción exportable del país, el sector marítimo está llamado a ser estratégico, para incrementar las exportaciones, ofrecer oportunidades de empleo de calidad y diversificar la matriz productiva.







## ¿Hacia dónde vamos?

Proyectamos a Uruguay como un centro logístico de referencia en América del Sur que explote y gestione sus recursos marítimos de manera sostenible, protegiéndolos y conservándolos para el futuro.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Uruguay y su frente marítimo

- A. Modernización y unificación de normas de derecho marítimo
- B. Ratificación e incorporación al ordenamiento jurídico nacional de convenios internacionales sobre responsabilidad del porteador marítimo y otros agentes
- C. Priorizar negociaciones sobre la hidrovía Puerto Cáceres - Nueva Palmira
- D. País con conciencia marítima desde la educación
- E. Gabinete marino

### 1. Uruguay y su Frente Marítimo

#### A. Modernización y unificación de normas de derecho marítimo

Vamos a impulsar la sanción de una Ley General Marítima para promover el desarrollo de la actividad marítima y portuaria en el país, que facilite la planificación y la toma de decisiones. Esta norma centralizará, al igual que en otros países de la región y el mundo, las actividades relacionadas con la navegación, el transporte multimodal y otras relaciones de derecho marítimo, que serán desarrolladas promoviendo la participación de todos los agentes interesados.

Adicionalmente, actualizaremos la ley 17.033 (Ley de Espacios Marítimos) para incluir la extensión a 350 millas náuticas la soberanía sobre la plataforma continental, que aún no recibió sanción interna y tiene recomendación favorable de la Organización de Naciones Unidas desde 2016.

Para que el país esté en la vanguardia tecnológica, se promoverá un marco legal que permita explotar, de forma segura para el prototipado, prueba y puesta en marcha de la tecnología Maritime Autonomous Surface Ships (MASS).

**B. Ratificación e incorporación al ordenamiento jurídico nacional de convenios internacionales sobre responsabilidad del porteador marítimo y otros agentes**

Promoveremos la ratificación de convenios internacionales regulatorios de la materia de referencia, tal como el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Contrato de Transporte Internacional de Mercancías Total o Parcialmente Marítimo (Reglas de Rotterdam) o el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías (Reglas de Hamburgo).

**C. Priorizar negociaciones sobre Hidrovía Puerto Cáceres - Nueva Palmira**

Priorizaremos las negociaciones en los ámbitos técnico y diplomático sobre la hidrovía Puerto Cáceres-Nueva Palmira, con el propósito de concretar decisiones acordadas por el Comité Intergubernamental, a fin de mejorar y abaratar su operativa, facilitar la participación de armadores uruguayos e incrementar la captación de cargas para el puerto de Nueva Palmira y tránsitos por los canales de Martín García.

Junto con esta negociación, vamos a fomentar el análisis de los proyectos relativos a la navegabilidad del río Uruguay, promoviendo la inversión privada como factor dinamizador de la actividad portuaria y del tráfico marítimo en la zona.

**D. País con conciencia marítima desde la educación**

Para formar a las nuevas generaciones en la importancia y potencial de la economía azul (la economía vinculada al mar) para el desarrollo económico del país, vamos a incluir en los programas de educación primaria y media contenidos sobre el mar.

**E. Gabinete marino**

El Gobierno instituirá un comité de técnicos permanente para coordinar todas las actividades que involucran los intereses marítimos, y abordará la temática desde un enfoque interministerial. Este gabinete presidirá la Mesa de Desarrollo Marítimo, que, integrada por el Estado, el sector privado y la academia, tendrá por objetivo alinear las acciones en defensa de la soberanía y promover las actividades económicas en el mar territorial, asegurando la sostenibilidad ambiental y proponiendo los cambios regulatorios necesarios para el dinamismo del sector.

De ser posible, también se estructurará para proporcionar apoyo a las políticas marítimas de los organismos encargados de la conducción del sector, colaborando con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Ambiente o el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

# Pesca



## ¿De dónde partimos?

El sector pesquero uruguayo ha desempeñado históricamente un papel importante en la generación de empleo e ingresos de divisas a nuestro país, alcanzando cifras que superan los U\$S 200 millones anuales. La Zona Económica Exclusiva, área marina donde Uruguay tiene derechos especiales en relación con la explotación y el uso de los recursos marinos, duplica el área terrestre del país. Su importancia no se limita únicamente a la fase de captura, sino que también genera conexiones sólidas con otros sectores de la economía, impulsando actividades de logística, procesamiento y distribución del pescado a escala nacional.

No obstante, en los últimos veinte años, malas administraciones y políticas pesqueras erróneas han provocado la pérdida de numerosos puestos de trabajo y la desaparición de más del 50 % de las empresas pesqueras. Este declive se refleja en la disminución de la producción, las bajas exportaciones, la alta conflictividad laboral, la antigüedad promedio de la flota y su baja operatividad (con apenas 180 días navegados al año).

El funcionamiento pesquero se ve afectado por procesos burocráticos lentos, incluso superpuestos o redundantes, por parte de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y de la Prefectura Nacional Naval, organismos que no aprovecharon aún el avance tecnológico que hubo en otras órbitas del Estado.

Parte del deterioro de la pesca responde a un ambiente laboral complejo de alta tensión. De hecho, se estima que en 2022 las huelgas representaron pérdidas millonarias irre recuperables, que alcanzan a las propias empresas pesqueras, trabajadores y al Estado.

Uruguay cuenta con una flota pesquera industrial de tan solo 53 barcos habilitados que, además, tienen una antigüedad promedio que excede los 35 años, lo que supera el período recomendado para su renovación. En particular, desde 2007 el país ya no cuenta con una flota atunera ni calamarrera (especies no tradicionales). Se arribó a esta situación debido al acuerdo entre la Dinara y el Suntma (Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines), que establecía que los buques debían salir a pescar con una cuota del 90 % de tripulación uruguayana, cuando antes era

el 50 % más el capitán, lo que llevó a la baja de la bandera nacional en muchas embarcaciones.

La carga impositiva en el sector marítimo representa un obstáculo significativo para la inversión. El decreto 233/009, implementado para facilitar la jubilación anticipada de los trabajadores de altamar, introduce un régimen jubilatorio especial. Según este régimen, los trabajadores pueden recibir un cómputo jubilatorio bonificado que permite tres años de jubilación por cada dos años trabajados, en reconocimiento al desgaste físico que implican sus labores. Este beneficio se financia mediante aportes incrementales especiales del 27,5 % del salario para los marineros y del 18,7 % para el resto de los tripulantes.

Sin embargo, la aplicación completa del decreto ha enfrentado retrasos. El decreto 237/023, por ejemplo, estableció aportes especiales transitorios más bajos que los previstos, dada la compleja situación de la industria pesquera, lo que ha generado incertidumbre sobre los costos laborales a largo plazo. La falta de previsibilidad y las modificaciones transitorias del régimen especial afectan los costos de largo plazo y desalientan la inversión.

Además, el régimen de seguros no se ajusta adecuadamente a las particularidades de la actividad, lo que perjudica el pago de indemnizaciones a los trabajadores en caso de accidentes durante la zafra. En tanto, el elevado costo de los combustibles y las tarifas de energía también afectan negativamente a la competitividad del sector.

Está claro que Uruguay mira su desarrollo de espaldas al mar, ignorando el potencial de la pesca industrial y las proyecciones favorables a escala mundial del conjunto del sector.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una industria pesquera sostenible en el tiempo que aproveche al máximo los recursos naturales de los que el país dispone, con el objetivo de colaborar con el crecimiento de la economía uruguaya, aumentar el salario real de los trabajadores y generar efectos positivos en el resto de la economía.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Desarrollo del sector pesquero

---

A. Mejorar la gestión de la Dinara

---

B. Análisis de costos laborales

---

C. Integración de mano de obra y aumento de la flota pesquera

---

D. Costos y tarifas públicas

---

E. Reintegro a las exportaciones

---

## **1. Desarrollo del sector pesquero**

---

### **A. Mejorar la gestión de la Dinara**

Implementaremos reformas en la Dinara y la Prefectura Nacional Naval, con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia de los procedimientos burocráticos relacionados con las regulaciones de la pesca industrial. Esta mejora implicaría la integración de plataformas digitales para agilizar los procesos, reducir los tiempos, eliminar redundancias y disminuir los costos asociados. Del mismo modo, trabajaremos en la flexibilización de la regulación vinculada a los permisos de pesca, para permitir aprovechar la flexibilidad inherente del capital físico de la industria.

### **B. Análisis de costos laborales**

Se analizará con todo el sector los costos laborales, que actualmente son elevados y cuya implementación se dilata, para dar previsibilidad al clima de negocios. Además, se trabajará en adaptar el sistema de seguros por accidentes laborales a las particularidades de la zafra pesquera.

### **C. Integración de mano de obra y aumento de la flota pesquera**

Para revitalizar la flota pesquera nacional e integrar a Uruguay en el mundo, vamos a promover la apertura de plazas laborales para trabajadores extranjeros en las embarcaciones, dándoles incentivos para su incorporación a la flota pesquera nacional para la captura de especies no tradicionales (túnidos, pez espada, calamar, etcétera). También se van a agilizar los trámites burocráticos para que no se tenga que esperar más de un año para incorporar un buque.

### **D. Costos y tarifas públicas**

Exploraremos e implementaremos mecanismos para disminuir los costos de los combustibles utilizados por las flotas pesqueras.

### **E. Reintegro a las exportaciones**

Con el objetivo de fortalecer la industria pesquera como un sector dinámico y exportador, vamos a ampliar la devolución de tributos por reintegros a la exportación de los productos con mayor valor agregado al máximo legal.

# Minería



## ¿De dónde partimos?

La minería en Uruguay se puede dividir en dos grandes sectores: la extracción de áridos y la de piedras semipreciosas.

La minería de áridos, centrada en la extracción de arena, basalto, roca y canto rodado, desempeña un papel crucial en el desarrollo del país, especialmente en la infraestructura para la construcción y mantenimiento de rutas, carreteras y caminos vecinales.

En 2021, el sector empleaba a aproximadamente a 1.500 personas, de las cuales el 90 % forma parte de micro y pequeñas empresas. La producción fue valorada en U\$S 80 millones, extrayendo 10 millones de toneladas, impulsado por la creciente demanda de materiales para proyectos clave como la planta UPM y el ferrocarril central. Aunque los ingresos promedio de los trabajadores son superiores a otras ramas, existe una disparidad en el tamaño de las empresas y la realidad económica regional de cada una.

La mayor parte de la producción se destina al mercado local, principalmente para obras públicas de infraestructura, ya sea directamente desde la cantera o mediante barracas comerciales.

La minería de piedras semipreciosas se concentra en la extracción de ágatas y amatistas en la zona de Catalán Seco en Artigas. Mientras que las ágatas se exportan mayormente en bruto a China, las amatistas se utilizan principalmente con fines ornamentales, donde se exporta en bruto un 65 % a Brasil, donde se trabajan y reexporta. El restante 35 % se industrializa en Uruguay, generando empleo y un valor agregado significativo. El precio promedio de una amatista en bruto es U\$S 4,5 mientras que industrializada es U\$S 14, además, empresas del sector estiman que por cada puesto minero se generan 4 puestos industriales.

En términos de burocracia, las empresas mineras enfrentan desafíos debido a múltiples entidades reguladoras como la Dirección Nacional de Minería y Geología y la Dirección Nacional de Control y Evaluación Ambiental.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un sector minero ambientalmente responsable y dinámico, que impulse las economías locales y genere empleo de calidad, facilitando el desarrollo personal de los trabajadores y pequeños empresarios que componen el tejido empresarial del sector.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Institucionalidad minera

---

A. Creación del Observatorio Minero

---

B. Fortalecer Dinamige

---

### 2. Desarrollo de la minería

---

A. Incentivos a mipymes mineras ambientalmente responsables

---

B. Ágatas y amatistas, un sector franco

---



## 1. Institucionalidad minera

### A. Creación del Observatorio Minero

Estableceremos un Observatorio Minero como generador de información para la toma de decisiones, así como un espacio de diálogo para todas las partes interesadas. Permitiremos a los agentes interesados —Estado, empresas, trabajadores, clientes y proveedores— expresar opiniones, desafíos y necesidades para facilitar la elaboración de políticas públicas informada y participativa, con el fin de lograr una estrategia país, en cuanto a la minería, alineado con la Estrategia Nacional de Economía Circular.

### B. Fortalecer Dinamige

Fortaleceremos la Dinamige, de manera de aumentar los controles sobre todas las extracciones del país, a fin de que el Estado aumente su recaudación.

## 2. Desarrollo de la minería

### A. Incentivos a mipymes mineras ambientalmente responsables

Introducir un sistema de puntajes diferenciados en licitaciones para obra pública.

Valorar positivamente a las mipymes del sector que demuestren buen desempeño ambiental y de seguridad ocupacional.

### B. Ágatas y amatistas, un sector franco

Modificaremos el decreto 341/22, extendiendo la exoneración de IRAE a 20 años para empresas que se centren en la industrialización de ágatas y amatistas.

Buscaremos incrementar los reintegros para el material trabajado y disminuir gradualmente los reintegros para la amatista no trabajada, para incentivar la industrialización local.

# Políticas de frontera



## ¿De dónde partimos?

Una parte importante del territorio y de la población de Uruguay está ligada a la frontera con Argentina y Brasil. Sin embargo, no se han instrumentado políticas públicas en pro del desarrollo de sus espacios fronterizos.

Mucho de los indicadores socioeconómicos —ingresos, años de escolaridad, salud— muestran una fractura entre el norte y el sur, en particular en los departamentos limítrofes con Argentina y Brasil.

Desde la sociedad civil en conjunto con niveles de gobierno subnacionales, organizados en comités fronterizos bilaterales que operan con mayor o menor grado de formalidad, han trabajado en propuestas de procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos, bienes y servicios, con el objetivo de promover la cooperación, la integración y el desarrollo de las áreas de frontera. Sin embargo, las propuestas de estos comités han tenido distinto grado de incidencia en el gobierno central y prácticamente no se han tomado acciones concretas que impacten en la población.

En los últimos veinte años, la volatilidad macroeconómica en Argentina y las ventajas comparativas de producción en Brasil han llevado a escenarios de encarecimiento extremo en Uruguay, lo que desvía el comercio hacia nuestros vecinos, comprometiendo muchas veces la viabilidad de los comercios e industrias del litoral.

La actual administración promovió el Plan Marco para una Política Nacional de Frontera que se encuentra en discusión parlamentaria y está, en general, alineada con una visión global de la frontera, que integra la visión social, económica y cultural.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una política que impulse un desarrollo territorial de las ciudades limítrofes, combinando de manera armónica temas de soberanía, económicos, identitarios, culturales y de colaboración transfronteriza.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Integración de los espacios fronterizos

---

A. Política Nacional de Frontera

---

B. Crear mecanismo de seguimiento de precios con países vecinos

---

C. Infraestructura para el desarrollo de la frontera

---

D. Institucionalizar los ámbitos de cooperación trinacional

---

### 1. Integración de los espacios fronterizos

---

#### A. Política Nacional de Frontera

Avanzaremos en la discusión parlamentaria del Plan Marco para una Política Nacional de Frontera (PNF), que establecerá un esquema general y reconocerá los desafíos para el desarrollo económico de estas áreas, así como sus particularidades culturales y sociales. En especial, se buscará reducir la burocracia en situaciones rutinarias, implementar la Tarjeta Vecinal en todos los pasos fronterizos y promover que las ciudades fronterizas compartan servicios públicos como salud y seguridad.

La PNF deberá establecer mecanismos formales que permitan canalizar las inquietudes y propuestas de los Comités de Integración. Estas inquietudes y propuestas serán presentadas a las autoridades nacionales de forma regular. Se establecerán medios para que los comités puedan dar seguimiento a las propuestas realizadas.

## **B. Crear mecanismo de seguimiento de precios con países vecinos**

Institucionalizaremos un Observatorio de Precios Fronterizos, inspirado en el Índice de Precios Fronterizos del Observatorio Económico de la Universidad Católica del Uruguay, con la participación del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este observatorio monitoreará los precios en comparación con Argentina y Brasil para determinar devoluciones de impuestos a los consumidores o beneficios tributarios a las empresas cuando las diferencias de precios, derivadas de desequilibrios macroeconómicos coyunturales, encarezcan significativamente los productos en Uruguay y comprometan así las fuentes de empleo y la viabilidad de las empresas.

## **C. Infraestructura para el desarrollo de la frontera**

Aunque la infraestructura será coordinada en su etapa de preinversión, jerarquización y ejecución por Infraestructura Uruguay (ver capítulo «Infraestructura»), se promoverá que esta agencia evalúe la viabilidad de proyectos de infraestructura binacional.

Esto permitiría que, gracias a la escala, se realicen proyectos que serían inviables en una sola ciudad. En el futuro, se podría considerar la posibilidad de crear polos de complementariedad, como podría formarse entre Salto y Concordia, que trabajen en conjunto y tengan procesos ágiles tanto para cargas como para procesos de complementación logístico-productivos.

Infraestructura Uruguay también analizará obras importantes como la realización del puente internacional Bella Unión-Monte Caseros, conjuntamente a una obra de zonas francas o puertos secos en la región norteña. También estudiará la viabilidad y conveniencia de impulsar la mejora del tramo ferroviario Paso de los Toros-Rivera y la hidrovía en el complejo de la Laguna Merín-Lagoa dos Patos.

## **D. Institucionalizar los ámbitos de cooperación trinacional**

Vamos a jerarquizar y acompañar el trabajo que realiza el Comité de Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, integrado por intendentes de Uruguay y de Argentina y los prefectos de Brasil, que mantienen diálogo político en la región.

El objetivo es otorgar más potencia a los esfuerzos que el Comité de Desarrollo viene realizando hoy, así como podría servir de base a esfuerzos binacionales específicos en la frontera uruguaya con Brasil.

# Estado de derecho y derechos humanos





# Valores republicanos



## ¿De dónde partimos?

La solidez democrática de Uruguay es una de sus mayores fortalezas: permite la confianza de la ciudadanía en el Estado y en las reglas que rigen la vida en común, y nos distingue a escala mundial.

Uruguay tiene excelentes puntajes en los rankings internacionales que miden la calidad de las democracias. Nuestro proceso electoral y su pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política, la cultura política y las libertades civiles de las que goza la ciudadanía uruguaya constituyen un marco de convivencia que es ejemplo en la región y en el mundo. Al contrario de la tendencia mundial, incluso, en años recientes nuestro país ha mejorado su posición en las referidas mediciones.

Nuestras instituciones también son motivo de orgullo. Los partidos políticos, el sistema de justicia y la policía nacional son de los más confiables del continente; tenemos uno de los mejores puntajes del mundo en cuanto a percepción de la corrupción y estamos bien posicionados en los rankings que miden la transparencia en el Estado.

Todo ello no es excusa, sin embargo, para descuidar nuestra democracia y la confiabilidad de nuestras instituciones: por el contrario, tenemos que potenciar aún más las fortalezas que nos hacen una de las 25 democracias plenas del mundo y la mejor de Latinoamérica. En tal sentido, el robustecimiento y la modernización constante de nuestra institucionalidad serán una de nuestras prioridades más importantes.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un Estado con una institucionalidad robusta, moderna y eficiente, donde el ejercicio de la autoridad pública se apoye sobre reglas justas y claras, estándares altos de ética y transparencia, y esté sometida a controles republicanos.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Creación de un Ministerio de Justicia

### 2. Sistema de justicia

- A. Presupuesto adecuado para el Poder Judicial
- B. Fortalecimiento de los medios alternativos de resolución de disputas
- C. Transparentar el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- D. Capacitación previa y permanente para los fiscales
- E. Defensoría de oficio como servicio descentralizado
- F. Tribunal de lo Contencioso Administrativo eficiente y accesible
- G. Fomentar la adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad
- H. Medidas alternativas
- I. Revisión del estatuto de la víctima

### 3. Control y contralor

- A. Actualización de la normativa penal anticorrupción
- B. Fortalecimiento de la Jutep
- C. Ley de datos abiertos
- D. Reglamentación de pedidos de informes
- E. Control de legalidad de los gastos ordenados por los gobernantes

### 4. Participación ciudadana

- A. Impulsar la democracia deliberativa
- B. Evaluar la implementación de juicios por jurados



## 1. Creación de un Ministerio de Justicia

---

Nuestro país discute desde hace años acerca de la creación de un Ministerio de Justicia. Son muy pocos los países en el mundo que no lo incluyen en su diseño institucional. En Latinoamérica, solo Uruguay y República Dominicana; en Europa, solo Mónaco y El Vaticano. Un Estado de derecho moderno, eficiente y profesionalizado demanda incorporar esta institución sin más postergaciones.

El cometido de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es, por un lado, la gestión de los centros penitenciarios, a través de la selección y formación de personal especialmente capacitado para el tratamiento con personas privadas de libertad [ver capítulo «Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario»]. Por otro lado, promover la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, absorbiendo así la competencia de la Secretaría de Derechos Humanos, hoy en Presidencia. Por último, la concentración de una serie de funciones jurídicas naturales al Estado en una misma organización, de modo de uniformizar su prestación y cumplimiento, facilitando la especialización técnica.

Entre esas tareas jurídicas se encuentran, por ejemplo, la gestión de los registros civiles y comerciales; el control de las sociedades comerciales y las asociaciones civiles; la lucha contra la corrupción y el lavado de activos; la cooperación jurídica internacional; el mantenimiento del Archivo General de la Nación; la vinculación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Junta de Transparencia y Ética Pública, entre otras.

Todas estas funciones hoy son cumplidas en dependencias dispersas del Estado uruguayo; la mayoría de ellas en el Ministerio de Educación y Cultura. Por esta razón, la mayor porción de la competencia de un Ministerio de Justicia no implica la creación de nuevas funciones —y, por ende, no acarrea grandes nuevas erogaciones—, sino que nuclea las que ya se despliegan con un criterio técnico, propulsando su sistematización y profesionalización.

## 2. Sistema de justicia

---

### A. Presupuesto adecuado para el Poder Judicial

Nuestro Poder Judicial es uno de los más prestigiosos en la región: goza de verdadera independencia técnica y es una institución confiable para la ciudadanía uruguaya. Sin embargo, nuestro país tiene un deber histórico con la dotación de un mayor presupuesto para el Poder Judicial, que permita que cumpla cabal y eficientemente con las funciones que la ley le adjudica. El magro presupuesto

que recibe desde hace ya varios años genera que no cuente con los funcionarios administrativos ni técnicos suficientes, ni con las estructuras edilicias que necesita para funcionar adecuadamente.

Nos comprometemos firmemente, como prioridad de gobierno, a dotar al Poder Judicial de un presupuesto acorde a la importancia de su función: ser la última garantía de la ciudadanía para hacer valer sus derechos.

### **B. Fortalecimiento de los medios alternativos de resolución de disputas**

Es necesario que nuestro sistema integre, con mayor organicidad, métodos alternativos de resolución de disputas. Estos permiten, cuando están bien implementados, reducir los tiempos de la justicia y abordar más eficientemente los conflictos que, por su naturaleza, pueden ser resueltos sin tener que atravesar un proceso judicial.

En la actualidad, la conciliación previa —exigida por la Constitución—, así como la intraprocesal, ha perdido efectividad y se ha reducido, en muchas ocasiones, a un mero trámite que obstaculiza el acceso al proceso judicial. Proponemos evaluar el desempeño de los jueces especializados en conciliación, basándonos tanto en los intentos como en los éxitos en la resolución de conflictos mediante la conciliación. Además, nos enfocaremos en otros medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, la nueva ley de arbitrajes internacionales y la justicia colaborativa.

### **C. Transparentar el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

El proceso por el cual se designa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículos 236 y 308 de la Constitución) no siempre es conocido por la ciudadanía, lo que puede disminuir su confianza en el mérito de su nombramiento. Por ello, buscaremos que, sin modificar preceptos constitucionales, el proceso de designación sea más transparente; por ejemplo, integrando a diversos actores a la discusión parlamentaria que aborda su designación (Asociación de Magistrados, Colegio de Abogados, cátedras universitarias, etcétera) y realizando audiencias públicas, donde los candidatos a consideración dialoguen con el Parlamento.

### **D. Capacitación previa y permanente para los fiscales**

El proceso de designación de jueces tiene tres etapas: el concurso, la preparación y la designación. Entre el concurso, donde los interesados compiten para el cargo, y la designación por parte de la Suprema Corte de Justicia, los aspirantes

a jueces atraviesan un proceso de tres años de capacitación a través del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

Al día de hoy, la Fiscalía es una ocupación jurídica que se concursaba y requiere venia del Senado para ser ejercida. Sin embargo, en el largo intermedio entre estas etapas, los funcionarios no reciben preparación. Si bien este proceso ha producido un capital humano de muy buena calidad, es necesario reforzar la capacitación de estos funcionarios, ya que luego ejercerán una de las funciones más importantes en un Estado: la decisión de la acusación criminal.

Creemos conveniente tener un proceso de capacitación para los funcionarios que quieren entrar a la Fiscalía, en el lapso que transcurre entre el concurso y la designación con la venia senatorial, y luego también a lo largo de su carrera. Los procesos de preparación no alteran disposiciones constitucionales y mejoran las capacidades y la seguridad de las personas que luego ejercen la función.

#### **E. Defensoría de oficio como servicio descentralizado**

Según las más recientes estadísticas del Poder Judicial,<sup>65</sup> los defensores de oficio asumen el patrocinio de más del 90 % de las personas que se presentan ante la justicia penal, y también de más del 90 % de quienes tramitan procesos de familia. Cada uno de ellos lleva adelante más de mil nuevos casos al año y trabaja con un número muy escaso de procuradores.

Atendiendo el histórico reclamo de la institución, constituiremos a la defensoría de oficio en un servicio descentralizado que articule con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, independizándola del Poder Judicial. Hoy en día, Uruguay es el único país de la región en el que la Defensoría pública no goza de este tipo de independencia funcional. Esta medida la dotará de autonomía presupuestal, aliviando a su vez el gasto del Poder Judicial.

Crearemos, a su vez, una unidad de defensoría pública en seguridad social. La seguridad social uruguaya está constituida por un sistema de normas vasto, complejo y recientemente reformado, lo que genera la necesidad de asesoramiento especializado. Este asesoramiento no existe hoy por hoy desde el Estado y es brindado de forma limitada por profesionales o estudiantes que no poseen formación específica y constante en la materia. Ello merece especial atención, en virtud de que quienes recurren a la protección que brinda la seguridad social carecen, en la mayoría de los casos, de los recursos suficientes para costearse el asesoramiento por sí mismos, lo que genera injusticias e inequidades que debemos combatir mejor.

---

65 <https://www.poderjudicial.gub.uy/defensa-publica.html>

Promoveremos, a su vez, la coordinación entre todos los servicios de asistencia jurídica gratuita en el territorio: la Defensoría de Oficio, los Consultorios Jurídicos de las Universidades, las ONG, etcétera, de manera de profundizar el acceso a la justicia de los más vulnerables y optimizar cargas de trabajo.

#### **F. Un Tribunal de lo Contencioso Administrativo eficiente y accesible**

La ley 20.010 significó un avance importante en lo que respecta al proceso contencioso administrativo anulatorio en Uruguay: comenzaron a aplicarse las reglas del Código General del Proceso a los procedimientos tramitados en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), lo que tiende a su agilización y, por ende, a una mayor eficiencia en la provisión de justicia.

Sin embargo, existen aún hoy reformas pendientes como la creación de dos juzgados más con competencia contencioso-administrativa-anulatoria, análogos a los creados por medio de la Rendición de Cuentas de 2023, así como la profundización de medidas de descentralización de la justicia administrativa anulatoria, que hoy por hoy no llega al interior del país. Para ello, además de instalar la figura de los «jueces itinerantes», que se desplacen al interior a efectos de recabar las declaraciones de testigos y peritos, procuraremos digitalizar el proceso en la mayor medida posible, preservando las garantías necesarias para el adecuado funcionamiento de la justicia. Impulsaremos la presentación de escritos judiciales y documentación a través de correo electrónico y la realización de audiencias por medios telemáticos, y garantizaremos el acceso gratuito a la base de jurisprudencia en línea del TCA.

#### **G. Fomentar adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad**

Fomentaremos la adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, ya en proceso de implementación por el Poder Judicial.

Las Reglas de Brasilia apuntan a personas que «encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico», en razón de distintos motivos que pueden referir a su edad, a su alfabetización, a la discapacidad, a la privación de libertad, entre muchos otros. Las medidas para promover abarcarán, por ejemplo, garantizar la accesibilidad para personas con discapacidad motriz o sensorial; promover la simplificación de las notificaciones y comunicaciones judiciales utilizando lenguaje claro y llano y la formación de funcionarios del Poder Judicial en el trato de personas en situación de vulnerabilidad.

## H. Medidas alternativas

La experiencia internacional y nuestra propia experiencia nos han demostrado que la cárcel como única estrategia para penar el delito no es efectiva para bajar sustantivamente los índices de criminalidad [ver capítulo «Seguridad»].

Nuestro sistema cuenta con una enorme cantidad de personas privadas de libertad por delitos menores, no violentos, y los fiscales y los jueces no cuentan con herramientas diferentes al encierro para punir su conducta. Al mismo tiempo, nuestro sistema penitenciario sufre de un agotamiento estructural que no soporta el ritmo de encarcelación actual. Necesitamos más y mejores medidas alternativas para solucionar los conflictos penales:

- Evaluaremos la reincorporación de la suspensión condicional del proceso, derogada por la LUC pese a que era una excelente herramienta para solucionar conflictos penales leves.
- Revisaremos el régimen actual de libertad a prueba y la posibilidad de integrar a más personas a esta alternativa, siempre que se trate de primarios que cometen delitos no violentos. La habilitación de este mecanismo de 5 años a 24 meses causó el aumento de la cantidad de presos por delitos menores, que no favorece la racionalización del sistema penitenciario ni la lucha contra la criminalidad.
- Tribunales de Drogas asociados a centros de rehabilitación [ver capítulo «Seguridad»].

## I. Revisión del estatuto de la víctima

En la actualidad, luego de que el fiscal presentó su acusación con las pruebas que ofrece, el acusado debe contestar esa acusación y ofrecer sus pruebas para defenderse. El problema radica en que la víctima no tiene un plazo legal para presentar prueba y lo puede hacer incluso después que el propio acusado. Esta situación violenta la Convención Americana de Derechos Humanos y los tratados internacionales que obligan al Estado a otorgar el tiempo y los medios necesarios para que los acusados puedan preparar sus defensas. La solución de este problema exige una reforma del CPP, a efectos de que la víctima deba presentar sus pruebas antes que el acusado, para respetar su derecho a la defensa.

## 3. Control y contralor

---

### A. Actualización de la normativa penal anticorrupción

Uruguay no es inmune a la corrupción y no debe descuidar el constante control a las prácticas reñidas con el marco jurídico y la ética pública. La 'pequeña

corrupción y las prácticas de clientelismo, hoy a veces naturalizadas, deben ser frenadas con firmeza y a tiempo, si no queremos padecer la corrupción sistémica y a gran escala a la que nuestra región parece acostumbrarse.

Hace años discutimos acerca de la modernización de nuestra legislación anti-corrupción. Creemos imperioso terminar con la postergación de esta necesaria reforma, aprobando tres leyes, algunas hoy a estudio del Parlamento, como punto de partida: una de enriquecimiento ilícito, que permita penar aumentos de patrimonio injustificables; una que prevea la figura del arrepentido, que incentive el rompimiento de redes de corrupción, y una de extinción de dominio, para acelerar la recuperación de bienes adquiridos como fruto de operaciones corruptas.

### **B. Fortalecimiento de la Jutep**

La Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep), creada en el 2015 por la ley 19.340, es el servicio descentralizado encargado de la promoción de políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado. Recibe, procesa y publica, a su vez, las declaraciones juradas de los funcionarios públicos previstos en los artículos 10 y siguientes de la ley 17.060. En un mundo en que la transparencia en la función pública ha adquirido especial trascendencia, este organismo tiene cometidos de alta prioridad, para los cuales necesita personal especializado, en constante capacitación, y recursos suficientes para cumplir sus fines. Desde su constitución, el organismo reclama financiamiento para llevar a cabo una reestructura que permita transformaciones de cargos, ascensos, capacitaciones y remuneraciones adecuadas. Propondremos, además de un mayor presupuesto para el organismo, que los candidatos a directores propuestos por el Poder Ejecutivo deban cumplir con requisitos de formación y trayectoria específicos, de manera de privilegiar la idoneidad técnica por encima de cuotas políticas.

En la misma línea, proponemos dotar de mayor autonomía a la Senaclaft [ver capítulo «Lucha frontal contra el crimen organizado y el lavado de activos»].

### **C. Ley de datos abiertos**

Las personas deben tener acceso a toda la información generada por el Estado, como principio general. La reserva de información, justificada en algunos casos, debe ser la excepción, nunca la regla.

La actual Ley de Acceso a la Información Pública (ley 18.381) estableció un margen demasiado amplio para la que los organismos del Estado declaren información confidencial, lo que ha devenido en un abuso de la prerrogativa.

Siguiendo la tendencia mundial a la transparencia y al gobierno abierto, en la cual Uruguay se encuentra a la vanguardia, incorporaremos una Ley de Datos Abiertos. Todos los juegos de datos generados por dependencias estatales serán por defecto públicos, debiendo ser declarados reservados uno a uno fundamentando sus motivos individualmente y quedando estrictamente prohibida la reserva genérica. Los datos serán incorporados a una página web creada a esos efectos y quedarán libremente disponibles.

También propenderemos hacia una mayor transparencia presupuestaria, en el entendido de que es un derecho de todo ciudadano y una importante herramienta de control para los legisladores conocer al detalle la manera en que se gastan los recursos públicos. Se publicarán con acceso libre y de manera ordenada e inteligible indicadores de gasto, con nivel de ejecución y objetivos precisos, en portales web dispuestos a esos efectos.

### **D. Reglamentación de pedidos de informes**

Los pedidos de informes son uno de los instrumentos primordiales de contralor legislativo, establecidos en la Constitución de la República (artículo 118), donde se habilita la fijación del plazo de cumplimiento por vía legal. La ley 17.673 en 2003 fijó este plazo en 45 días hábiles, con posibilidad de extensión por 30 más. De seguir sin ser respondidos, el legislador puede solicitar que se vuelva a formular el pedido por intermedio de su Cámara, con plazo de 30 días hábiles adicionales. En total, pueden pasar más de cinco meses entre la realización del pedido y su –eventual– respuesta.

En el año 2008, la ley 18.381, Ley de Acceso a la Información Pública, estableció el derecho de cualquier persona de efectuar solicitudes de información, con plazos mucho más acotados, de 20 días hábiles extensibles por 20 más, e incluso la posibilidad de reclamar judicialmente su cumplimiento en caso de omisión del sujeto obligado. Esto ha llevado a que legisladores terminen usando esta vía por la ineficacia del instrumento constitucional que les es propio.

Por tanto, modificaremos la ley 17.673 estableciendo plazos menores y obligatorios, junto con eventuales sanciones por incumplimiento más allá del llamado a sala a que hacen referencia los artículos 119 y 121 de la Constitución.

### **E. Control de legalidad de los gastos ordenados por los gobernantes**

No hay Estado de derecho sin control a la actividad de los gobernantes. Donde no hay control o el control es insuficiente, el riesgo de la corrupción aumenta y la calidad del Estado de derecho disminuye.

La importante función de contralor de juridicidad de la gestión de los gastos y pagos de los organismos públicos está encomendada al Tribunal de Cuentas de la República a través de nuestra Constitución. El TCR realiza un control preventivo, concomitante y posterior de las erogaciones.

Conforme al procedimiento reglado por la Constitución, las observaciones del TCR por apartamiento de los gobernantes a las normas legales en la gestión de los dineros públicos tienen un efecto impeditivo en lo inmediato, por cuanto el gobernante no podrá ejecutar el gasto observado salvo que este insista en «reiterar el gasto», instrumento por el cual se levanta ese efecto impeditivo automáticamente. En esos casos, la consecuencia formal que instituye la Constitución es el deber del TCR de elevar los antecedentes a la Asamblea General del Poder Legislativo a sus efectos.

La realidad ha demostrado que el Parlamento ha sido ineficiente en el análisis y tratamiento político de estas observaciones de juridicidad del Tribunal, lo que a lo largo del tiempo ha determinado un comportamiento patológico de los gobernantes que, en ciertas ocasiones, actuando *contra legem*, reiteran los gastos observados a sabiendas de que nada pasará. Ello resulta en que, desde hace décadas, pasan sin consecuencia alguna no solo miles de pequeños gastos contrarios a derecho, sino también contrataciones millonarias contrarias a los principios de la contratación pública, algunas de ellas secretas. Así, el control instituido por nuestra Constitución no resulta eficaz y, con ello, queda la puerta abierta para el deterioro institucional.

Para corregir dicha patología se hace necesario reformular el procedimiento de contralor del TCR, revisando la ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la República y legislando consecuencias efectivas ante la ejecución de gastos observados sin el debido tratamiento por la Asamblea General. Ante la noticia de un gasto observado por el Tribunal, el silencio de la Asamblea General por falta de pronunciamiento o de tratamiento deberá tener un efecto denegatorio.

Asimismo se entiende necesario propiciar el control ciudadano instituyendo la obligación de publicar de forma sistematizada y especial la nómina de instituciones públicas y de gastos ejecutados con observaciones por infracción a la legalidad no avaladas por la Asamblea General.

La transparencia en el uso de los fondos del Estado implica algo más que mostrar: significa dejar ver con claridad la utilización de los dineros públicos. Legislar en ese sentido debe ser un compromiso con la democracia; un recordatorio de que las instituciones políticas están al servicio de los ciudadanos.

En un Estado de derecho, ninguna excusa de necesidad política puede estar por encima de la legalidad.



## 4. Participación ciudadana

---

### A. Impulsar la democracia deliberativa

El impulso vanguardista de Batlle y Ordoñez y de Domingo Arena llevó a Uruguay, en 1918, a adoptar los mecanismos de democracia directa que hoy atesoramos: los plebiscitos y los referéndums contra las leyes. Somos el segundo país del mundo, después de Suiza, en utilizarlos con mayor frecuencia, y la posibilidad de convocarlos a través de la iniciativa popular es una fortaleza en materia de participación que contribuye al vigor y al alcance de nuestra democracia.

Hoy, más de cien años después de esa innovación, es hora de seguir profundizando en nuestra democracia participativa. Por ello, impulsaremos una ley que instaure mecanismos de democracia participativo-deliberativa, como las asambleas ciudadanas o los ‘minipúblicos’. Estos mecanismos consisten en la convocatoria voluntaria de ciudadanos, seleccionados al azar pero de forma estratificada, contemplando la representatividad de variables como su edad, género, ocupación y lugar de residencia, entre otros factores.

Los ciudadanos seleccionados tendrán el cometido de analizar las propuestas de reforma constitucional o legislativa que se les planteen, en un período que permita escuchar las distintas opiniones existentes: la de expertos, la sociedad civil organizada, testimonios individuales u otros interlocutores pertinentes. En este proceso, se cuidará especialmente que las diferentes posturas se expongan de forma ecuánime, en igualdad de condiciones.

Además, los seleccionados tendrán un lapso para la deliberación ponderada y detallada, en el marco de un diálogo franco, respetuoso y profundo. Al finalizar, producirán un dictamen, expresando su veredicto respecto de las propuestas sometidas a su consideración.

Estos mecanismos son frecuentemente practicados en el mundo y han arrojado muy buenos resultados,<sup>66</sup> especialmente cuando se combinan con mecanismos de democracia directa.<sup>67</sup> Pueden contribuir a reducir la polarización, acercar a aquellos ciudadanos escépticos de la partidización de las iniciativas al diálogo nacional, operar como filtros de accesibilidad e inteligibilidad de la información y amplificar las voces de ciudadanos que normalmente están excluidos del debate público.<sup>68</sup>

El objetivo en la composición de estas asambleas es que operen como una verdadera muestra de la sociedad uruguaya, reflejando efectivamente su *demos*.

66 Bachtiger, Setälä y Gronlund, 2014.

67 Setälä, 2011; Landemore, 2018; Parkinson, 2020.

68 Fishkin et al., 2021; Neblo et al., 2010; MacKenzie y Warren, 2012; Fung, 2006.

Así, funcionarán como una herramienta más para capturar de forma fidedigna el sentir popular respecto de iniciativas de reforma legislativa o constitucional.

## **B. Evaluar la implementación de juicios por jurados**

La reforma del proceso penal que implementó un revolucionario cambio hacia un modelo acusatorio de enjuiciamiento se encuentra en plena construcción. Ya es tiempo de pensar la segunda generación de reformas, evaluando la integración de los jurados populares para ciertos casos que llegan a juicio oral.

La enorme mayoría de los conflictos penales se resuelven mediante procesos abreviados en los que el imputado acepta las acusaciones de la Fiscalía ante un juez que dicta una sentencia de condena. El 3 % de los casos penales se resuelven en un juicio oral, en el que cada parte presenta la prueba y luego el juez dicta una sentencia de condena o de absolución para el acusado. En estos casos participan fiscales, abogados y jueces, pero no la ciudadanía.

Entendemos oportuno considerar la implementación de los juicios por jurados en nuestro país, tal como lo prevé nuestra Constitución (artículo 13) y como se viene haciendo en los sistemas acusatorios de la región, con efectos positivos en varios aspectos.

Los juicios por jurados implican la participación de los ciudadanos en la administración de justicia, lo que genera una democratización de las decisiones judiciales que son sometidas al tamiz popular. Ya no solamente es un juez técnico quien define, sino que las decisiones quedan en manos de personas comunes y esto le otorga mayor transparencia y legitimidad al sistema de justicia.

Contar con jurados populares para ciertas causas que lo ameriten, por su trascendencia y gravedad, ha generado efectos positivos en las jurisdicciones que han incorporado esta modalidad: se registran mejoras en la percepción de la ciudadanía en el sistema de justicia e incluso aumentos en el involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos, barriales, sociales y políticos.

En definitiva, entendemos que el Uruguay se debe un debate sobre la incorporación de los juicios por jurados a nuestro sistema; debate, incluso, que podría ser objeto de una instancia de democracia deliberativa, como las que describe el literal precedente.

# Defensa nacional



## ¿De dónde partimos?

La ley marco 18.650 es un pilar fundamental de la Defensa Nacional en Uruguay, establece la primacía del liderazgo político en la formulación de políticas de defensa. En este contexto, resulta imperativo que las Fuerzas Armadas (FF. AA.) cuenten con los recursos necesarios para desempeñar eficazmente sus competencias, tanto generales como subsidiarias. A pesar de que la ley tiene casi quince años de vigencia, el marco normativo que la respalda no ha experimentado actualizaciones significativas desde su promulgación.

La propuesta de modificación, planteada a través del proyecto de ley 19.775 presentado en el Parlamento en 2019, se encuentra aún en trámite parlamentario desde julio de 2022. Este proyecto busca modernizar y fortalecer la labor conjunta de las FF. AA. en las tres armas: ejército, armada y fuerza aérea.

Ante los desafíos actuales, la sociedad demanda un diálogo profundo sobre la modernización y adecuación de las FF. AA. a las competencias del siglo XXI, que estén bien dimensionadas, con el equipamiento adecuado y con una escala de remuneraciones digna.

Los objetivos principales de las FF. AA. incluyen la defensa de la población, la soberanía, la independencia y la integridad territorial, además de proteger los recursos estratégicos nacionales para fomentar la paz. Actualmente, la vulnerabilidad de nuestro espacio aéreo, que impacta directamente en la lucha contra el narcotráfico, se debe en parte a la obsolescencia de algunos equipos utilizados para esta finalidad. Esto resalta la necesidad urgente de asignar los recursos de manera más eficaz.

Además, las FF. AA. desempeñan un papel destacado en operaciones de paz internacionales, que nos genera prestigio en la ONU. Estas misiones no solo constituyen una labor humanitaria extraordinaria, sino que también posibilitan mejoras salariales para el personal subalterno (llegando hasta un 50 % más que lo percibido en Uruguay) y generan ingresos en divisas por desgaste de materiales, los cuales actualmente son administrados por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y, en ocasiones, no son reinvertidos en la adquisición de nuevos equipos o adecuación de los existentes. Además, la participación en las misiones de paz les permite a las fuerzas entrenamiento y despliegues operativos que no podrían hacer en territorio nacional.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una política de defensa que responda a los desafíos del Uruguay del siglo XXI, con FF. AA. que sean altamente profesionales, estén adecuadamente equipadas y obtengan remuneraciones adecuadas.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Modernización de las Fuerzas Armadas

---

A. Aprobar la Ley Orgánica Militar y las leyes orgánicas de cada rama: ejército, armada y fuerza aérea

---

B. Adecuación de la escala salarial de las FF. AA.

---

C. Salvaguardia de los intereses de la República en términos aeroespaciales

---

D. FF. AA. integradas en la sociedad mediante la educación y la investigación

---

E. Misiones de paz

---

## **1. Modernización de las Fuerzas Armadas**

---

### **A. Aprobación de la Ley Orgánica Militar y las leyes orgánicas de cada arma: ejército, armada y fuerza aérea**

Esta medida se fundamenta en la necesidad de finalizar el tratamiento de esta ley con los aportes que fueron estudiados por el Partido Colorado y avanzar en la futura actualización del rol de las FF. AA.

Para cumplir con las tareas centrales y subsidiarias que la Constitución y las leyes asignan a las FF. AA., el poder político civil elaborará, a través del Consejo de Defensa Nacional, la Política Nacional de Defensa. Esta política deberá abordar los Intereses Nacionales Vitales, tales como la integridad territorial en los ámbitos marítimo, aeroespacial y ciberespacial, así como la salvaguardia de los recursos estratégicos. Además, se incluirá la promoción del bienestar social y de la protección de la democracia y del Estado de derecho.

En particular, las FF. AA. desempeñarán un papel crucial en la custodia del espacio aéreo y las fronteras, con el objetivo de prevenir actividades ilícitas perpetradas por el crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas, armas y personas.

En concordancia con los objetivos establecidos, se proveerá a las FF. AA. de personal, equipos y tecnología necesarios para el cumplimiento efectivo de las tareas asignadas.

### **B. Adecuación de la escala salarial de las Fuerzas Armadas**

En la medida que la sostenibilidad de las cuentas públicas lo permita, se establecerá una nueva escala salarial en las FF. AA., haciendo énfasis en los ingresos del personal subalterno, que tiene niveles salariales más bajos.

### **C. Salvaguardia de los intereses de la República en términos aeroespaciales**

Monitorear los suelos y las aguas territoriales para proteger su medioambiente y la soberanía de los recursos naturales es una tarea que debe ser llevada adelante agregando a los medios ya existentes otros instrumentos como ser la observación satelital y la participación conjunta con otros países de esas actividades.

Proponemos avanzar en la creación de la Agencia Espacial Uruguaya, que permitirá que el país esté presente no solo en ese desarrollo tecnológico internacional, sino también participando en las reuniones de los organismos internacionales que regulan las actividades en el espacio exterior, con los derechos que ello conlleva.

#### **D. Fuerzas Armadas integradas en la sociedad mediante la educación y la investigación**

Las FF. AA. tienen un conjunto de activos, como la Base Científica General Artigas en la Antártida o las bases de la Armada, que constituyen un rico patrimonio que proponemos sea utilizado por otros organismos del Estado, especialmente en lo referente a educación e investigación.

Integrar en las propuestas educativas concursos para participar de visitas en la Base Científica General Artigas permitirá no solo un proceso enriquecedor para niños, niñas y adolescentes, sino que acercará a la sociedad a las tareas que realizan las fuerzas.

Además, proponemos incrementar la disponibilidad de fondos concursables para investigación científica en suelo antártico, donde la Udelar, el Instituto Geográfico Militar (IGM) y el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable realizan valiosas investigaciones en ciencias básicas.

#### **E. Misiones de paz**

Las Misiones de paz son una política de estado que es preciso continuar, ya que genera un importante aporte social al personal militar involucrado, así como capacidad de mantenimiento o reposición del material bélico utilizado. Sobre esto, se buscarán mecanismos para que los fondos originados del desgaste de materiales sean aplicados en función al criterio técnico de las fuerzas.

# Derechos humanos



## ¿De dónde partimos?

Desde su más temprana historia, Uruguay ha forjado una cultura de respeto a los derechos humanos, que se tradujo en tiempos fundacionales en ser el primer país en limitar la jornada laboral a ocho horas, a impulso de Batlle y Ordóñez; en ser el primer país de la región en habilitar el sufragio femenino y, más tarde, reconocer la igualdad de derechos civiles entre hombres y mujeres, en una normativa de avanzada en la región, entre muchos otros ejemplos.

Más recientemente, el compromiso de nuestro país con los derechos humanos se siguió reflejando en la aprobación de normativa de vanguardia, como la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad, la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y la Protección de las Víctimas o la Ley Integral para las Personas Trans.

En el plano internacional, Uruguay tiene una larga tradición de incorporación a su ordenamiento jurídico de varios instrumentos orientados a su promoción y al establecimiento de garantías para su cumplimiento. Es miembro de gran parte de los tratados internacionales de derechos humanos tanto en las Naciones Unidas, como a escala regional y subregional, desde los pioneros, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hasta los más modernos, como el Acuerdo de Escazú. Ha reconocido, a su vez, la competencia de todos los órganos internacionales en materia de derechos humanos.

En 2023, Uruguay aprobó el primer Plan Nacional de Derechos Humanos, con vigencia 2023-2027, tal como fuere recomendado desde 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena. Este plan establece las bases para incorporar un enfoque de derechos humanos al diseño y a la implementación de las políticas públicas, así como para la adecuación normativa e institucional necesarias para llevar a cabo este proceso. Es el resultado de un verdadero esfuerzo colaborativo entre autoridades nacionales e internacionales, así como de expertos de varios países de la región.

El enfoque de derechos humanos es la base desde la que se proyectan varios capítulos de este programa, como los que abordan las políticas de integración social, el ambiente o el tratamiento de las adicciones, entre varios otros. Sin

perjuicio de ello, exponemos en este capítulo algunos compromisos específicos en materia de derechos humanos, con énfasis en las políticas de género. Entendemos que la igualdad de género es, antes que nada, un asunto de derechos humanos: de respeto a la dignidad inherente de todas las personas.



## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia un país donde se respeten los derechos humanos de toda la población imparcialmente, especialmente de aquellos más desprotegidos que son los que más requieren del auxilio estatal, donde se trabaje en pos de su progreso y donde nadie sea dejado de lado.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

### 1. Compromiso con la verdad

---

### 2. Focalizar en los grupos más vulnerables

---

A. Personas mayores

---

B. Personas con discapacidad

---

C. Personas migrantes, refugiadas y desplazadas internas

---

D. Trata de personas

---

E. Discriminación étnico-racial

---

F. Personas en situación de encierro

---



## 1. Compromiso con la verdad

Reafirmamos nuestro compromiso con la búsqueda de la verdad para las personas desaparecidas y con la construcción de memoria histórica. Continuaremos impulsando los esfuerzos de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (sucesora de la Comisión para la Paz) y la Institución Nacional de Derechos Humanos en dicho sentido.

## 2. Focalizar en los grupos más vulnerables

### A. Personas mayores

Uruguay fue el primer país en ratificar, en 2016, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. A partir de entonces, nuestro país asumió una serie de obligaciones internacionales cuyo cumplimiento efectivo es necesario reforzar, especialmente en clave de favorecer la autonomía de esta población. En ese sentido, trabajaremos en los siguientes ejes:

- Potenciar el área de cuidados de adultos mayores en el Sistema de Cuidados.
- Ampliar la cantidad de Centros de Día.
- Desarrollar un Plan de Salud Integral para personas mayores, que aborde correctamente los problemas de salud mental a los que están expuestas, además de los atinentes a su salud física, y desarrolle estrategias de capacitación para el personal de salud en el área.
- Fortalecer el control de las casas de larga estadía.
- Favorecer la inclusión digital.
- Continuar las capacitaciones y sensibilizaciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) del Mides, en coordinación con la Comisión Interdepartamental de Personas Mayores (Cipem) del Congreso de Intendentes.
- Combatir la cultura del edadismo mediante la promoción de intervenciones concretas de las personas mayores en diferentes ámbitos socioeducativos, con el objetivo de integrarlas de manera activa en el flujo cultural y educativo del cual son miembros.
- Procurar mecanismos para incrementar las jubilaciones más sumergidas.

## **B. Personas con discapacidad**

---

Uruguay ratificó en 2008 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reforzando su compromiso con la promoción y protección de sus derechos con la eliminación progresiva de las barreras que encuentran para participar de la vida social en igualdad de condiciones y reconociendo el deber de los Estados de implementar políticas focalizadas para esta población. Nos comprometemos a profundizar los esfuerzos de nuestro país en la materia, y en particular:

- Impulsar el proyecto de ley que prevé que el seguimiento de la Convención estará a cargo de la INDDHH, a efectos de recabar información empírica relevante para el mejoramiento de las políticas públicas de inclusión de las personas en situación de discapacidad.
- Escalar el servicio de asistentes personales brindados por el Sistema de Cuidados.
- Evaluar los resultados de los mecanismos implementados por la ley 19.973 para favorecer el empleo de las personas con discapacidad, y corregir su aplicación según la información obtenida.
- Promover la efectiva aplicación del Protocolo de Inclusión de Personas con Discapacidad en los Centros Educativos.
- Avanzar en la adaptación de los espacios en términos de accesibilidad para todas las personas, realizando ajustes razonables.
- Implementar el Certificado Único de Discapacidad [ver capítulo «Políticas sociales transversales»]
- Promover la mayor autonomía de las personas con discapacidad en todas sus dimensiones, atendiendo al cambio de paradigma en la materia.

## **C. Personas migrantes, refugiadas y desplazadas internas**

---

Las recientes olas migratorias marcan desafíos y oportunidades para la integración de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio. Desde la convicción de que la inmigración enriquece a las sociedades, haciéndolas más diversas y plurales, Uruguay debe profundizar su trabajo en la convivencia pacífica, respetuosa e integradora de todos sus habitantes. Queremos un Uruguay que le dé la bienvenida a todo aquel que quiera desarrollar aquí su proyecto de vida.

La Ley de Migración, la Ley de Refugiados, la creación de la Junta Nacional de Migración (JNM) y la creación de la Comisión de Refugiados (CORE) representan

importantes avances de nuestro país en este sentido. Por otra parte, en 2022 se elaboró el primer Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiados, orientado hacia 2023-2024. Este plan establece una serie de objetivos generales y específicos que compartimos, y cuyo cabal cumplimiento nos comprometemos a efectivizar en los años venideros. En particular:

- Fortaleceremos la política de regularización migratoria y de refugio, armonizando criterios aplicables, mejorando la disponibilidad de la información y la coordinación y atendiendo situaciones no contempladas en la normativa desde un enfoque que privilegie la vigencia de los derechos humanos para todas las personas en territorio uruguayo.
- Mejoraremos el acceso al empleo, a la educación, a la salud y a la vivienda en estas poblaciones, promoviendo la difusión de información de calidad, la sensibilización y la formación del personal responsable, y la mejor coordinación entre dependencias estatales. Siguiendo este objetivo proponemos construir centros de referencias para migrantes (como el ya existente en Montevideo) en las zonas fronterizas, donde surge un alto tránsito de inmigrantes y pedidos de refugio.



- Promoveremos activamente la no discriminación y combatiremos la xenofobia en el tejido social uruguayo a través del trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil enfocada en poblaciones migrantes. En este sentido, brindaremos especial atención a las poblaciones migrantes de contexto vulnerable que se encuentran expuestas a situaciones de exclusión.
- Generaremos un diálogo ciudadano que conlleve a evaluar una reforma constitucional para permitir la naturalización de los ciudadanos legales.

## **D. Trata de personas**

---

Ratificamos nuestro compromiso por la lucha contra la trata de personas. Entendemos que debemos avanzar hacia el diseño de una política pública de prevención y persecución de la trata de personas en tanto crimen transnacional violatorio de derechos humanos, que opera en el Uruguay en tres dimensiones: origen, tránsito y destino. Todo ello, en el marco del compromiso irrestricto asumido por el Uruguay al ratificar el Protocolo de Palermo y protocolos adicionales sobre el crimen organizado transnacional.

Según el informe 2023 sobre la trata de personas elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, Uruguay está situado en el Tier 2: ello implica que nuestro país no cumple totalmente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas, en especial en la asistencia a víctimas.

Para subsanar esta situación, trabajaremos en un programa de casas seguras para la acogida de víctimas identificadas (de manera inclusiva para hombres, mujeres y población LGBTIQ+) y el acompañamiento de estas durante el proceso judicial. Adicionalmente, propenderemos a aplicar criterios de inteligencia financiera a los procesos migratorios con miras a levantar alertas tempranas en las operaciones de reclutamiento de redes de tratantes.

Por último, trabajaremos para dotar a los organismos de seguridad nacionales de una unidad de monitoreo, inteligencia y seguimiento de las operaciones de reclutamiento y explotación de las redes de tratantes a través de las redes sociales, en respuesta al uso de tecnologías de la información del crimen organizado transnacional para cometer este crimen.

## **E. Discriminación étnico-racial**

---

Uruguay ratificó en 1968 la Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de toda forma de discriminación racial y en 2004 declaró de interés nacional la lucha contra el racismo y otras formas de discriminación a través de la ley 17.817,

creando a su vez la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de discriminación. Nuestro Código Penal establece pena de prisión para quienes cometan actos de violencia, odio o menosprecio contra personas por su color de piel o raza, o estimulen en público dichos sentimientos.

El Mides, la INDDHH y la Comisión aludida, entre otras instituciones, trabajan para avanzar en términos de convivencia libre de discriminación. Sin embargo, no podemos decir, al día de hoy, que Uruguay esté libre de prácticas y discursos que excluyen y discriminan, por lo que entendemos importante profundizar las acciones que buscan eliminarlas o mitigarlas. Estimamos especialmente importante atender:

- La reducción de las brechas que se mantienen entre la población afrodescendiente y el resto de la población en términos de empleo, generando las condiciones para poder dar efectivo cumplimiento a las acciones afirmativas dispuestas por la normativa vigente en esta materia.
- La educación en clave de igualdad y no discriminación desde los centros educativos.
- La realización de cursos, talleres e instancias de sensibilización, concientización y capacitación en materia de discriminación étnico-racial para funcionarios de distintas dependencias estatales.

### **F. Personas en situación de encierro**

---

En el capítulo «Salud» se trataron los lineamientos para abordar la situación de las personas que aún se encuentran en establecimientos monovalentes, promoviendo la profundización del modelo comunitario y anclado en una perspectiva de derechos humanos.

En el capítulo «Seguridad», por su parte, se expusieron los criterios para el tratamiento de las personas privadas de libertad, enfatizando el rol que tendrá el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en trabajar por un sistema penitenciario que privilegie la rehabilitación y proporcione un trato digno a las PPL, acoplándose a los estándares mínimos fijados por las Reglas Mandela.

Sin perjuicio de ello, enfatizamos aquí la necesidad de fortalecer al Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, que ha cumplido un rol fundamental en denunciar violaciones a los derechos humanos dentro de nuestras cárceles y en elaborar informes anuales que visibilizan las principales urgencias que atender.

# Género



## ¿De dónde partimos?

Desde principios del siglo XX y a influjo del batllismo, históricamente Uruguay estuvo a la vanguardia en materia de igualdad de género. Esto se vio reflejado en iniciativas tales como la ley sobre licencias maternales (1906), de cuota femenina en la administración pública (1910), de divorcio por la sola voluntad de la mujer (1912), la creación de la Universidad de Mujeres (1912), la ley sobre el derecho al sufragio femenino (1932), la ley de derechos civiles de la mujer (1946) y la asunción de las primeras senadoras de América del Sur (Isabel Pinto de Vidal y Sofía Álvarez Vignoli) y la primera ministra mujer (Alba Roballo) de América Latina, entre otros.

Más tarde, se creó en Uruguay el Instituto Nacional de la Mujer (1987), hoy Instituto Nacional de las Mujeres, y se aprobó de una serie de leyes orientadas a fomentar la igualdad y prevenir la violencia de género: la ley de erradicación de la violencia doméstica (2002), la ley de salud sexual y reproductiva (2008), la ley de cuotas (2009), la ley de acoso sexual (2009), la ley de identidad de género (2009), la ley de interrupción voluntaria del embarazo (2012), la ley de licencias parentales (2013), la ley integral de violencia basada en género (2017) y la ley de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres (2019). En cuanto a normativa internacional de derechos humanos, vale la pena destacar la ratificación de múltiples tratados multilaterales en la materia, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW, por su sigla en inglés) (1981) y la Convención de Belém do Pará (1996).

Durante la legislatura saliente, desde el Partido Colorado se presentaron diversos proyectos de ley con enfoque de género. Ejemplo de ello es la ley 20.000 (Ley Federica), que amplió el subsidio por maternidad y paternidad en casos de partos prematuros, múltiples o con complicaciones; la ley 20.129, que estableció el derecho a ausentarse del trabajo sin descuento para la realización de controles de embarazo; el proyecto de ley de derogación del artículo 112 del Código Civil; el de productos de canasta menstrual; el de asignación familiar para familias con mellizos por nacer o nacidos que sean menores de 18 años; el de ampliación de licencia paternal y el proyecto de resolución de exoneración de IVA a productos de higiene menstrual.



Pese a todo el camino recorrido, aún queda mucho por hacer. Las mujeres de nuestro país siguen sufriendo profundas desigualdades al día de hoy, desde múltiples puntos de vista.

En el plano económico, por ejemplo, la pobreza es un fenómeno feminizado: el 68 % de los hogares pobres en Uruguay tienen jefatura femenina. Las mujeres siguen siendo las principales responsables de las tareas de cuidados y presentan menores tasas de actividad que los hombres, pese a que su nivel educativo es, en promedio, superior. Existe una brecha salarial en torno al 20 % entre hombres y mujeres, mientras que la representación femenina en las cúpulas empresariales continúa siendo muy baja: la tasa de participación femenina empresarial en empresas grandes es de un 23 %, medida en el último trimestre del 2023,<sup>69</sup> mientras que, mirando la globalidad de las empresas, solo un 10 % ocupa cargos gerenciales.<sup>70</sup>



69 <https://ande.org.uy/monitor-mipymes.html>

70 Datos del informe *Importancia económica de las mujeres en las actividades exportadoras en Uruguay de Uruguay XXI* elaborado por Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) y ONU Mujeres.

En cuanto a participación política, Uruguay es uno de los países con peores cifras de la región: solo el 23 % de cargos parlamentarios son ocupados por mujeres, lo que nos ubica en el puesto 96 en el ranking de la Unión Interparlamentaria,<sup>71</sup> pese a que la ley de cuotas lleva quince años de vigencia.

En materia de violencia de género, el 76 % de las mujeres uruguayas de 15 años o más declaran haber sido víctimas de este tipo de violencia alguna vez en su vida.<sup>72</sup> Las denuncias por violencia de género siguen aumentando año a año —el promedio en 2022 fue de cuatro denuncias por hora— y desde 2005 a la fecha ocurren en promedio alrededor de treinta femicidios al año.

Desde organismos internacionales, como el Comité de la CEDAW, la Cepal y ONU Mujeres, así como desde organismos nacionales, como el Consejo Nacional de Género, se han formulado recientemente para Uruguay una serie de recomendaciones dirigidas a combatir la desigualdad de género. Nuestra propuesta recoge algunas de estas recomendaciones, contenidas en las Observaciones de la CEDAW<sup>73</sup> al último informe periódico presentado por Uruguay (2023), en el documento elaborado por la Cepal<sup>74</sup> y por ONU Mujeres en el 2023 y en el Acta del Consejo Nacional de Género 2020.<sup>75</sup> Estas recomendaciones abarcan medidas dirigidas a combatir la violencia de género, a aumentar la participación política de las mujeres, a mejorar la institucionalidad estatal y la implementación de la perspectiva de género en las distintas reparticiones del Estado, a la educación en equidad de género, a mitigar las diferencias en el empleo, a mejorar el acceso a la salud reproductiva, entre otros avances que buscan erradicar las brechas de género.

---

71 <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>

72 *Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones*, CNCLVD, 2020.

73 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2670&Lang=sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2670&Lang=sp)

74 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69036-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-la-agenda-regional-genero-america-latina>

75 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/desafios-2020-2025>





## ¿Hacia dónde vamos?

Hacia una sociedad en la que el género no sea un condicionante a la hora de elegir un proyecto de vida. Una sociedad en la que las brechas de género pertenezcan al pasado.



## ¿Cómo lo vamos a hacer?

1. **Articulación de un Sistema Nacional para la Igualdad de Género**
2. **Promover la autonomía económica de las mujeres**
  - A. Modelo de Calidad con Equidad de Género (MCEG)
  - B. Fortalecer el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)
  - C. Educación
3. **Profundizar el acceso a la salud para todas las mujeres**
  - A. Extender la cobertura efectiva
  - B. Extender la capacitación en perspectiva de género del personal de salud
  - C. Adicciones
4. **Incluir la perspectiva de género en las políticas de innovación**
5. **Fortalecer la respuesta interinstitucional a la violencia basada en género**
6. **Género y cambio climático**
7. **Impulsar la participación política de las mujeres**

## **1. Articulación de un Sistema Nacional para la Igualdad de Género**

---

Para lograr los impactos deseados, las políticas públicas de género requieren de un alto grado de transversalidad e interinstitucionalidad.

Uruguay debe orientarse hacia la creación de un Sistema Nacional para la Igualdad de Género, que fortalezca las competencias del Consejo Nacional de Género y potencie los mecanismos institucionales de igualdad en los organismos públicos. Como primer paso, en este sentido, es preciso otorgarle mayor jerarquía a InMujeres, removiéndolo de la órbita del Mides y transformándolo en una secretaría que dependa de Presidencia. Esto se fundamenta en que las políticas de género deben ser coordinadas de manera más fluida con la OPP y en su expresión más general con Presidencia, que es el principal rector de las políticas públicas. A su vez, esto permitirá que InMujeres cuente con un presupuesto propio que no quede diluido en el Mides, además de dotarlo de jerarquía y autonomía técnica.

Los procesos de descentralización territorial, por otra parte, representan desafíos para las políticas de igualdad de género. Implican articular los diferentes planes nacionales con las estrategias locales —diseñadas desde la realidad de cada departamento y con la participación de los propios actores—, lo que demanda una eficiente descentralización de recursos y del poder para la toma de decisiones. Se reconoce un disímil tratamiento de la cuestión de género en el segundo y tercer nivel de gobierno.

Para abordar lo anterior, se deberán fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional como las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y las Mesas de Desarrollo Local, y profundizar la participación de las intendencias departamentales y los municipios en las políticas de igualdad de género.

Las unidades especializadas en género deberán contar, a su vez, con asignación de recursos humanos y financieros propios.

## **2. Promover la autonomía económica de las mujeres**

---

Los hogares más pobres están integrados por mujeres, en su mayoría jóvenes, y sus hijos. Si analizamos únicamente los hogares pobres con niños, por ejemplo, tenemos que el 32 % viven en hogares monoparentales, de los cuales el 89 % vive con la madre. Un 20 % de las mujeres pobres declaran que no trabajan ni buscan trabajo por falta de tiempo, dado que deben ocuparse de tareas domésticas o de cuidado. Entre las mujeres no pobres, este porcentaje desciende a un 10 %.

Este tipo de pobreza requiere afianzar políticas que incorporen, desde su diseño, una perspectiva de género interseccional, que contemple las diferentes variables que inciden en la desigualdad. Ello requiere diseñar medidas tendientes a promover la autonomía económica de las mujeres, incentivando el empleo y la formalidad, facilitando la incorporación al mercado laboral de las mujeres más vulnerables, propulsando su capacitación y, en especial, extendiendo la cobertura del Sistema Nacional de Cuidados.

En este sentido, proponemos:

#### **A. Modelo de Calidad con Equidad de Género (MCEG)**

Seguir ampliando el programa del MCEG, que implica una acción de certificación para las empresas, a efectos de incentivar a las organizaciones públicas y del sector privado para elaborar planes de diseño interno (y posterior evaluación) con perspectiva de género, convirtiéndose así en promotores de igualdad. Como pieza innovadora, promoveremos la inclusión de reserva de mercado u otros beneficios para quienes acrediten estar transitando el camino del MCEG en el marco de las Compras Públicas Sostenibles (ARCE).

#### **B. Fortalecer el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)**

El SNIC debe continuar avanzando en su implementación con enfoque de género, posibilitando la inserción de todas las mujeres en el mercado laboral y concientizando respecto de la responsabilidad compartida del cuidado entre Estado, mercado, comunidad y familia, y entre varones y mujeres.

A esos efectos, apuntaremos a:

- Profundizar en su universalización, enfatizando la necesidad de avanzar en su descentralización [ver sección «Integración Social y Educación»].
- Promover especialmente la oferta de capacitaciones laborales para hogares monoparentales con jefatura femenina, articulando políticas entre Inefop y el Sistema de Cuidados.
- Continuar concientizando respecto de la importancia de la corresponsabilidad en los cuidados y también de su impacto en términos económicos y productivos. Transmitir que invertir en cuidados es invertir en autonomía económica de las mujeres y también de los niños que tienen a su cuidado. Todo ello finalmente se traduce en mayor productividad y en crecimiento económico.

- Profundizar la articulación con el sector privado, apostando a hacer convenios con empresas privadas para que creen y gestionen centros de cuidados para sus empleados y reciban por ello beneficios, y que estos centros sean extensibles a las comunidades aledañas. Todo esto siempre con habilitación y supervisión del INAU y del Mides, generando sinergias entre el sector público y el privado.
- Profundizar en la teleasistencia brindada por el SNIC.

### C. Educación

Las niñas y adolescentes en contextos vulnerables enfrentan desafíos extraordinarios que obstaculizan su acceso y permanencia en el sistema educativo. Los resultados de una investigación en centros educativos de la DGETP - UTU en Montevideo este revelan una realidad preocupante: de cada 10 estudiantes en educación media básica, un promedio de 4 son mujeres.

La ausencia o irregularidad en la asistencia a clases emerge como un síntoma de una problemática más profunda: el peso desproporcionado que recae sobre los hombros de estas jóvenes, quienes, en muchos casos, se ven obligadas a asumir roles de cuidadoras de sus hermanos menores, relegando así su propia educación y desarrollo personal. Este patrón de ausentismo escolar y falta de hábito de estudio no solo priva a las niñas y adolescentes de oportunidades de formación y crecimiento, sino que también perpetúa un ciclo de pobreza y desigualdad que amenaza el futuro de toda una generación.

Es imperativo abordar esta problemática reconociendo el valor intrínseco de la educación como vehículo de transformación social y desarrollo humano. En respuesta a estos desafíos, se propone una medida integral de educación y oportunidades para el desarrollo de niñas y adolescentes, que incluya:

- Incentivos económicos para la educación: sistema de becas o subsidios económicos dirigidos exclusivamente a niñas y adolescentes que cursen estudios en educación media en contextos desfavorecidos, condicionados a la asistencia regular a clases y al buen desempeño académico. A partir de educación media superior, implementar la educación dual con foco en las adolescentes.
- Ofrecer programas de capacitación y desarrollo de habilidades socioemocionales, liderazgo y emprendimiento dirigidos especialmente a niñas y adolescentes. Fomentar el desarrollo de habilidades para la toma de decisiones autónomas y la construcción de proyectos de vida basados en la educación y el empoderamiento personal y económico.

### **3. Profundizar el acceso a la salud para todas las mujeres**

#### **A. Extender la cobertura efectiva**

El Sistema Nacional Integrado de Salud y los Objetivos Sanitarios deben continuar profundizando la calidad de la atención y la accesibilidad de los servicios. Nuestro país tiene como desafío una mayor inserción de la ruralidad y de las personas con discapacidad, para cuya superación trabajaremos, desarrollando políticas focalizadas.

#### **B. Extender la capacitación en perspectiva de género del personal de salud**

El sistema de salud debe contar con capacitaciones continuas sobre el trato hacia las mujeres en diferentes momentos de su vida cuando requieren sus servicios.

Por ejemplo, es necesario revisar y actualizar los protocolos implementados por los servicios de salud al tratar con víctimas de violencia de género; asegurar la disponibilidad de equipos multidisciplinarios que contengan a la víctima, sobre todo en los inicios de su atención; blindar medidas para evitar la revictimización o la exposición a situaciones que agraven la vulnerabilidad en la que la víctima ya se encuentra (por ejemplo, atender a la víctima en lugares donde se atienden varones o en el que haya mucho público, etcétera).

Por otra parte, en el campo de la salud reproductiva, es fundamental que las mujeres estén y se sientan seguras al momento del parto, momento de especial vulnerabilidad. De acuerdo a la Encuesta del Observatorio de MYSU (2022) de 1.192 respuestas recibidas, un 52 % manifestó haber vivido una situación de violencia obstétrica y 3 de cada 10 afirma haber experimentado estas situaciones en los últimos cinco años.

Se debe profundizar en la concientización sobre el trato digno, el no sometimiento a tratamientos o prácticas indeseadas, debida atención previa donde se evacuen todas las consultas y respeto a la elección de cómo vivir el parto dentro de los estándares aceptados por la medicina.

#### **C. Adicciones**

La prevalencia de las adicciones constituye un problema acuciante para la sociedad uruguaya en su conjunto, y hemos abordado posibles medidas para combatirla en las secciones «Integración social y educación» y «Seguridad y convivencia ciudadana», entendiendo la multidisciplinariedad que se requiere para encarar problemáticas complejas, profundas y multifactoriales.

En particular, desde una perspectiva de género, la última Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media (2022)<sup>76</sup> revela cambios en la composición de la proporción de adolescentes que declaran consumir o haber consumido alcohol y cannabis. En los últimos años, el consumo de estas drogas pasó a ser más prevalente entre las adolescentes mujeres que entre los adolescentes varones, mientras que tradicionalmente esta relación se presentaba invertida. El consumo de cocaína se equiparó por primera vez en 2021. El consumo de tabaco y de tranquilizantes sin prescripción médica, por otra parte, también es más prevalente entre las adolescentes mujeres, aunque esta predominancia se observa desde que se realiza el estudio.

La información recabada llama a realizar estudios profundos que identifiquen las causas de las modificaciones en las prevalencias de consumo y contribuyan a diseñar respuestas adecuadas, que estén apalancados en la perspectiva de género como herramienta ineludible para una cabal comprensión de los cambios observados.

#### **4. Incluir la perspectiva de género en las políticas de innovación**

---

El Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad deberá reconocer las brechas de género existentes en el sector productivo, además de responder al impacto de los cambios tecnológicos en las mujeres. Se requiere la articulación de la agenda social y productiva con base en políticas intersectoriales orientadas a eliminar la división sexual del trabajo, así como la segregación del mercado laboral y empresarial, las brechas de acceso, de uso tecnológico y de control de los recursos productivos, así como también la segregación educativa técnico-profesional.

Se deben fortalecer, a su vez, las medidas y compromisos asumidos con las mujeres rurales. Fomentaremos el acceso a la titularidad de la tierra (más allá de la cotitularidad reconocida para los predios de colonización) promoviendo instrumentos de financiamiento con perspectiva de género para que más mujeres puedan desempeñarse como productoras de sus propios bienes.

---

<sup>76</sup> <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/ix-encuesta-nacional-sobre-consumo-drogas-estudiantes-ensenanza-media>

## 5. Fortalecer respuesta interinstitucional a la violencia basada en género

---

Trabajaremos en materia de casas de larga estadía y relocalización de víctimas. Se deberá monitorear el arraigo de la víctima a estos programas y contar con sistemas de respuesta eficaces en casos de deserción. A su vez, evaluaremos la ampliación de soluciones habitacionales focalizadas para mujeres víctimas de violencia de género; especialmente cuando tienen personas bajo su cuidado.

Por otra parte, se trabajará para fortalecer la capacitación de los equipos de salud en materia de violencia de género, especialmente en el primer nivel de atención, como fuera referido en el capítulo pertinente.

En el terreno de la prevención, se deberá profundizar en el trabajo de toda la sociedad. En particular y a efectos de combatir desde muy temprano la reproducción de patrones y estereotipos dañinos que perpetúan la violencia hacia las mujeres, desde la ANEP se impartirá un módulo desde tercer año de educación primaria hasta el último año de educación media en coordinación con el Ministerio del Interior, InMujeres y demás organismos competentes, en el que se abordarán de forma sistemática y escalonada distintos temas vinculados a las violencias, coordinando programas ya existentes como Noviazgos Libres de Violencia [ver capítulo «Educación»].

Asimismo, los Centros de Atención Integral (CAI), como el recientemente inaugurado en Casavalle, deben jugar un rol central en la respuesta estatal a la violencia doméstica y de género. Nos aseguraremos de que cada uno de los CAI que sean inaugurados en el futuro cuente con un equipo multidisciplinario enfocado en brindar atención, asesoramiento y contención en casos de violencia —psicólogos, asistentes sociales, policías— y guiar a la víctima de forma integral en sus acciones siguientes [ver sección «Integración social y educación»].

## 6. Género y cambio climático

---

El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático deberá continuar profundizando los procesos de integración de género, fortaleciendo espacios para el despliegue del potencial de las mujeres en la gestión, la participación y el acceso a la toma de decisiones. Tanto los sistemas estadísticos de información como la inclusión en los planes de gobierno abierto deben continuar con sus desarrollos garantizando la incorporación de las variables de género, generaciones, ascendencia étnico-racial, identidad de género, territorio y discapacidad.

En el marco del Ministerio de Ambiente, profundizaremos el Plan de Acción en Género y Cambio Climático 2024-2028. Promoveremos la participación *activa* (en oposición a *consultiva* o meramente *informativa*) de las mujeres en dicho plan, conforme a los estándares del Acuerdo de Escazú, construyendo su implementación desde el territorio.

Se requiere, a su vez, dinamizar la presencia del ámbito académico en los diferentes diseños, el seguimiento y la evaluación de las políticas para una mejor retroalimentación entre investigación, formación profesional y diseño e implementación de políticas públicas. Promoveremos que el conocimiento académico contemple de manera llana y accesible información relevante para el público objetivo.

## **7. Impulsar la participación política de las mujeres**

La participación de las mujeres uruguayas en espacios efectivos de poder en la esfera política, económica e institucional sigue siendo una deuda sustantiva con la democracia. Se requiere continuar con el diseño de medidas y programas específicos, que reconozcan y superen las barreras de participación que afectan a las mujeres.

A más de quince años de la primera implementación de la ley de cuotas y luego de magros resultados en términos de aumento de participación de las mujeres en el ámbito parlamentario, entendemos necesario reevaluar los mecanismos establecidos.

Generaremos instrumentos que promuevan la financiación de las campañas para las mujeres candidatas, con el fin de tender hacia la paridad de género en la representación de mujeres y hombres en los cargos electivos de los órganos legislativos nacionales y locales, y dentro de las estructuras de los partidos políticos.

Llevaremos a cabo, a su vez, un monitoreo de casos de violencia política dentro de las estructuras partidarias, a través de una comisión designada para ese fin en el Observatorio De Género Nacional, con asesoramiento de la INDDHH.

Desde InMujeres promoveremos programas de fortalecimiento de líderes políticas, como los que ya se llevan adelante, que coadyuven a brindar oportunidades reales a las mujeres políticas.











Este programa de gobierno es un homenaje a Ricardo Pascale y a Adrián Peña, quienes con su trabajo, compromiso, perseverancia, con sus ideales y su amor por nuestro país han inspirado las iniciativas que presentamos. Su legado vive en cada proyecto y en cada meta que nos proponemos alcanzar para construir el Uruguay que nos debemos.

**CRECÉ**  
LA FUERZA TRANSFORMADORA

PARTIDO COLORADO