

Agenda de gobierno del Partido Nacional

Capítulo 1



**LACALLE POU
LARRAÑAGA**

Programa de Gobierno
2015 / 2020

“Un país que cuide a su gente”



I. Introducción

Un país es algo más que una suma de individuos. Un país es un “nosotros” compuesto de personas que comparten proyectos, esperanzas, necesidades, preocupaciones. Ser país significa asumir que cada uruguayo cuenta.

Un Uruguay mejor se construye ofreciendo protección y apoyo para todos. Ningún país puede ser un buen lugar para vivir si sólo es bueno para unos pocos. Nosotros queremos construir un Uruguay mejor. Queremos construir un país que cuide a su gente.

Un país que cuida a su gente es, ante todo, un país que se toma muy en serio el tema de la seguridad. No nos estamos cuidando si hay gente que es víctima de rapiñas y homicidios porque el Estado no está allí para protegerla. No nos estamos cuidando si hay niños que tienen que crecer sin su padre o sin su madre porque se los llevó la violencia. No nos estamos cuidando si hay personas mayores que son lastimadas en la calle. No nos estamos cuidando si hay gente que no puede salir de su casa porque no se anima a dejarla sola. Recuperar la seguridad es recuperar la calidad de la convivencia.

Cuidar a nuestra gente también significa organizar los servicios de salud de una manera que sea verdaderamente universal e integrada. No tenemos un buen sistema de salud si le prometemos a mucha gente que va a poder atenderse en una mutualista, pero después no puede pagar los tickets o debe esperar semanas para una consulta. No tenemos una salud integrada si las pequeñas comunidades del interior quedan relegadas y aisladas. No tenemos una salud integrada si en algunos lugares sobran las ambulancias y en otros faltan.

Cuidar a nuestra gente significa prestar atención al gran problema de las adicciones, y ofrecer soluciones a los adictos y sus familias. También significa tener un buen sistema de prevención del consumo de alcohol y drogas, que tenga como centro una amplia política de deportes con sentido social.

Cuidar a nuestra gente significa tener una seguridad social que efectivamente proteja a los uruguayos que llegan a la edad del retiro, en lugar de convertirla en un campo de batallas ideológicas. No tenemos un buen sistema de seguridad social si obligamos a los trabajadores a elegir a ciegas su régimen jubilatorio, en lugar de asegurarles el máximo de protección que estamos en condiciones de ofrecer.



Cuidar a nuestra gente significa no ser indiferentes al drama que se vive cada día en nuestras calles y carreteras, con su saldo de vidas perdidas y lesiones graves por accidentes. La seguridad vial debe convertirse en una prioridad nacional y tiene que ser manejada con profesionalismo.

Cuidar a nuestra gente significa tener políticas eficaces de protección del medio ambiente, porque los uruguayos que importan no somos solamente los que vivimos hoy, sino también nuestros hijos y nuestros nietos.

Cada uruguayo cuenta. Los niños, los jóvenes, las personas mayores y los que todavía no nacieron. Importan los uruguayos que trabajan, los que estudian y los que aún no encontraron su camino. Importan los que tienen mucho para dar y los que necesitan recibir. Nadie debe quedar atrás.

No queremos gobernar dividiendo ni alentando el resentimiento. Queremos un país donde vuelva a ser lindo vivir. Queremos un país que cuide a su gente.



SEGURIDAD CIUDADANA

Cada año se cometen en nuestro país unas 20 mil rapiñas y centenares de homicidios. Los hurtos denunciados superan los 100 mil (casi 300 por día). El clima general de inseguridad nos ha afectado a todos. Hasta hace no mucho tiempo, Uruguay se contaba entre los países más seguros del mundo. Ahora estamos muy lejos de serlo. Mientras países como España, Italia, Inglaterra o Francia tienen menos de un homicidio cada 100.000 habitantes, nosotros tenemos más de 6. Eso no es propio de un país que cuide a su gente. Proteger la vida, la integridad física y la seguridad del hogar es una condición básica para que todos podamos vivir en paz y con tranquilidad. Si ese cuidado falla, todo lo demás queda amenazado.

El deterioro de la seguridad no se debe a que falten policías. De hecho, Uruguay es el país con más policías por habitantes en América Latina. Tenemos 876 policías cada 100 mil habitantes, mientras que en México (un país con enormes problemas de seguridad) hay 448 agentes y en Chile (un país que ha resuelto el problema mejor que nosotros) sólo hay 318. Policías no faltan. Lo que falta es organización, capacidad de mando y normas jurídicas adecuadas. Lo que faltan son buenas políticas bien ejecutadas. Sólo así podremos cuidar de veras a todos los uruguayos.

Las dificultades actuales

Los gobiernos del Frente Amplio han fracasado en el manejo de la seguridad. Eso se debe a muchas razones, pero algunas de las más importantes son estas:

- Los gobiernos del Frente Amplio han encarado el tema con una visión anclada en el pasado: en lugar de ver a los policías como ciudadanos encargados de cuidar a sus conciudadanos, los han visto como un antiguo enemigo al que hay que controlar. Una institución como la Policía no se maneja desde la desconfianza y la hostilidad.
- Los gobiernos del Frente Amplio adoptaron una visión ingenua e ideologizada sobre los orígenes del delito y sobre las formas de combatirlo. Creen que al delito se lo puede controlar atendiendo únicamente a sus causas sociales y confunden el autoritarismo con el sano ejercicio de la autoridad.
- Los gobiernos del Frente Amplio han deteriorado el marco normativo que la Policía necesita para funcionar y han debilitado su imagen



ante la población. Tampoco han ayudado a mejorar la articulación con el Poder Judicial. Como resultado, la sensación de desprotección y el escepticismo se extendieron en las filas policiales.

- Los gobiernos del Frente Amplio, que en general han sido malos en lo organizativo, fueron especialmente ineficaces en este campo. Una acumulación de errores convirtió a la Policía en una organización desdibujada, donde abundan los vacíos, las superposiciones y la ausencia de mando.
- Los gobiernos del Frente Amplio fueron malos comprando tecnología para el cumplimiento de las tareas de seguridad. Por ejemplo, buena parte de las dificultades de funcionamiento del 911 se deben a la compra de un pésimo equipo chino que, pese a enormes esfuerzos y a muchos gastos no previstos, sigue dando problemas hasta hoy.
- Los gobiernos del Frente Amplio no han hecho una buena gestión de recursos humanos. Hay una mala política de reclutamiento, una mala política de remuneraciones y esfuerzos muy insuficientes en materia de entrenamiento y capacitación. Además, han dejado irse a mucha gente con experiencia y conocimiento del terreno antes de contar con los relevos necesarios.

Nuestra visión: una policía bien organizada y apoyada por la sociedad

Nuestro gobierno dará prioridad a la transformación de la policía como condición para recuperar una convivencia de calidad. El modo en que vamos a trabajar estará orientado por los siguientes principios:

- *Prevención como primera barrera contra el crecimiento del delito.* El deterioro del clima de seguridad no se produce en el vacío. Además de un contexto socio-económico, hay todo un entorno cultural que lo favorece. Entre los factores sobre los que hay que actuar se cuentan el aumento de los niveles de violencia en las relaciones interpersonales, la pérdida de espacios públicos que funcionen como lugares de encuentro y la expansión de un clima de “vale todo” que empieza por pequeñas faltas y pasa a situaciones de acoso y atropello.
- *Jerarquización simbólica y jurídica de la Policía.* Para que el personal policial pueda realizar adecuadamente su tarea, es



importante que la Policía sea percibida como una institución fundamental del Estado y como uno de los pilares de la convivencia civilizada. Para eso hay que respaldar, proteger y jerarquizar al policía en el ejercicio de su tarea. Sólo puede mantener el orden quien cuenta con el respaldo de toda la sociedad.

- *El recurso humano como prioridad.* No es posible tener una buena Policía sin buenos policías. La organización y la tecnología ayudan, pero no alcanzan por sí solas. Es necesario mejorar las políticas de reclutamiento, formación y remuneración. También hace falta crear condiciones para un adecuado ejercicio de la tarea. Por ejemplo, no es razonable que los agentes de policía sean vecinos de las personas que deben vigilar o detener. Para un policía es difícil actuar con firmeza si sabe que su mujer y sus hijos corren peligro. Por eso es esencial un programa de realojamiento.
- *Reforma organizativa.* Una mejora de los niveles de seguridad requiere un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Por ejemplo, en la actualidad se cuenta con el mayor número de patrulleros de los últimos años, pero su utilización no es eficiente. Hace falta mejorar la articulación entre las seccionales y las unidades móviles, así como recuperar una unidad de mando que se ha perdido. La reforma organizativa también debe extenderse al sistema carcelario, que se ha convertido en un motivo de vergüenza para los uruguayos. En el Uruguay de hoy, tener mejores cárceles es una manera de defender los derechos humanos.
- *Reforma del marco legal.* La policía necesita mejores instrumentos legales para el cumplimiento de su tarea. Además hace falta fortalecer la articulación entre la institución policial y el Poder Judicial. También es preciso mejorar varias figuras existentes, como la protección de víctimas, informantes y testigos, para combatir formas especialmente complejas de delito como los vinculados a la droga, la violencia doméstica y el abuso sexual.

Nuestras propuestas

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:



Plan de mejora de la convivencia

La cultura de la agresión y de la violencia se alimenta de pequeñas cosas: el deterioro de las relaciones entre vecinos, el acoso en los lugares de estudio, la pérdida del respeto en el tránsito. Desmontar esta cultura exige una acción multidimensional en la que deben participar el Estado y la sociedad. Entre las acciones que forman parte de este Plan se incluyen:

- Articulación de la Policía Comunitaria con los *Centros de Integración y Ciudadanía* a ser instalados en zonas vulnerables (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Participación de representantes de la Policía en el *Observatorio Social sobre Adicciones* (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Participación de representantes de la Policía en el diseño del programa *Cultura en positivo* (Ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*),
- Apoyo al Poder Judicial para el fortalecimiento y creación de nuevos Juzgados de Conciliación y Centros de Mediación (otorgándoles por ley a estos últimos la potestad de imponer tareas comunitarias en caso de incumplimiento).
- Desarrollo de nuevas experiencias de mediación local, en coordinación con los gobiernos departamentales y el MIDES (con especial involucramiento de los *Centros de Integración y Ciudadanía*).
- Desarrollo, en el ámbito del Poder Judicial, de nuevos mecanismos de justicia restaurativa, priorizando su instalación en zonas vulnerables.
- Redimensionar y fortalecer en todo el país las unidades policiales especializadas en la atención de niños, adolescentes y mujeres.

Plan Plazas y parques seguros

Una condición para una convivencia sana es la existencia de espacios comunitarios seguros, bien equipados y estéticamente amigables. Esto es algo que hemos venido perdiendo. Muchos de nuestros parques y plazas han expulsado a la población vulnerable (como niños y adultos mayores) a causa de la inseguridad y el deterioro de la convivencia. Con el fin de revertir ese proceso, se aplicarán las siguientes medidas:



- Convenios con gobiernos departamentales para recuperar y rediseñar plazas y parques en todos los departamentos, de modo de volverlas más amigables para todos los grupos de edad y acordes con criterios de seguridad pública.
- Instalación de rincones infantiles y equipamiento para hacer ejercicio físico en espacios que lo permitan.
- Coordinación con UTE para asegurar en los espacios de recreación y su entorno una adecuada iluminación sostenida a lo largo del tiempo.
- Convenios entre los gobiernos departamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil para asegurar el mantenimiento de los espacios recuperados.
- Plena aplicación de la Ley de Faltas.
- Plena aplicación de la normativa sobre ruidos molestos.
- Coordinación con el MIDES para asegurar la articulación con el *Programa de liderazgo comunitario*, los *Centros de integración y Ciudadanía*, y el *Sistema Nacional de Voluntariado* (Ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*)
- Presencia continua de personal policial.
- Crear un Servicio de Asesoramiento Interdisciplinario encargado de generar evaluaciones de seguridad ciudadana cuando se proyecten nuevos núcleos habitacionales o se modifiquen espacios públicos. Este organismo asesorará a los gobiernos departamentales y a los emprendimientos privados de gran porte.

Plan Deporte seguro

Hasta hace no mucho tiempo, asistir a un espectáculo deportivo era un paseo para la familia. Hoy las familias apenas asisten y muchas canchas han quedado en manos de las “barras bravas”. Las tribunas no sólo se han vuelto inseguras, sino que funcionan como escuelas de violencia y transgresión.

Los gobiernos del Frente Amplio se han limitado a convivir con ese fenómeno, como si fuera algo inevitable. Según su visión, hasta que no se solucione el último problema económico o social no se puede hacer mucho, excepto alejar a la policía. Pero la experiencia internacional muestra que eso no es verdad. También en Inglaterra muchos dijeron que los *hooligans* eran un fenómeno social inevitable, pero pronto quedó claro que, con decisión y buenas políticas, el problema era reversible.



Nosotros queremos que las canchas vuelvan a ser un espacio amigable para las familias, y que las tribunas vuelvan a ser una escuela de convivencia civilizada. Para eso proponemos:

- Instalación de mecanismos de control de identidad en los puntos de ingreso a los espectáculos deportivos.
- Mejoramiento de los sistemas de cámaras en los principales escenarios deportivos.
- Creación de un registro de hinchas violentos, al que se ingresará mediante denuncia policial ante el juez competente con las garantías del debido proceso.
- Aprobación de una normativa (un “código del hincha”) que establezca derechos y deberes, e incluya sanciones como impedir el ingreso a los escenarios deportivos a quienes sean identificados como violentos.
- Refuerzo de la presencia policial dentro de los escenarios deportivos, así como en su entorno.
- Coordinación entre la policía y los clubes para el establecimiento de medidas de seguridad complementarias.

Plan de dignificación de la función policial

Los policías ejercen una función de alto riesgo y de enorme importancia para la sociedad. Para que puedan cumplir su tarea, deben sentirse apoyados y protegidos. Una policía que se siente insegura es una policía que no estará en condiciones de protegernos.

Para mejorar el ejercicio de la función policial, proponemos las siguientes medidas:

- Mejora salarial en todos los niveles. El país necesita una policía mejor retribuida y más concentrada en sus tareas profesionales. Un aspecto a solucionar es que las diversas partidas que recibe el policía se unifiquen y pasen a ser parte del salario. Mediante una adecuada reorganización, es posible avanzar en esta dirección sin generar costos adicionales. Tiene que haber una carrera policial atractiva que motive tanto por la superación personal como por la remuneración creciente.
- Sustitución de los actuales uniformes por una vestimenta más claramente distinguible y acorde con la dignidad de la tarea. La experiencia internacional enseña que la vestimenta ayuda al



reconocimiento del policía como un ícono representativo de la autoridad.

- Elaboración de *protocolos de actuación* ante las situaciones que los policías enfrentan con mayor frecuencia. La protocolización hace más previsible la actuación de la policía (evitando errores y excesos) al tiempo que da al personal policial la seguridad de que no enfrentará problemas inesperados como consecuencia de sus decisiones. Los protocolos deben elaborarse en consulta con el Poder Judicial y diversos actores sociales.
- Puesta en marcha de un plan de viviendas para policías, que empiece por la efectiva utilización del fondo que se alimenta con los aportes de policías activos y retirados. Los policías tendrán el usufructo de la vivienda durante el servicio activo y pasarán a ser propietarios luego del retiro si no han cometido irregularidades graves (lo que funciona como un incentivo para el buen desempeño). Las viviendas deben ubicarse fuera de las zonas con mayor índice de delitos. Debe evitarse la construcción de complejos exclusivos para policías, favoreciendo la distribución de sus viviendas en el tejido urbano.
- Reorganización de Sanidad Policial con el fin de mejorar la calidad de sus prestaciones. Los aportes realizados por el personal policial deben verse directamente a Sanidad Policial y no a Rentas Generales.
- Profundizar en el estudio y debida atención de las enfermedades profesionales.
- Mejoramiento del sistema de seguros y pensiones por muerte o invalidez como consecuencia de actos de servicio. Aplicación rápida y efectiva del derecho a vivienda para viudas de policías caídos en actos directos de servicio (Sobre estos puntos ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).

Gestión de recursos humanos

La Policía tiene muchos efectivos, pero un alto grado de rotación y un nivel de capacitación cada vez más deficiente. Hay asimismo un déficit importante en la formación de nuevos oficiales, que se complementa con el alto número de oficiales formados y con experiencia que están pasando a retiro. Se estima que en el correr del año 2014 podrían producirse miles de retiros, en parte debido a la ausencia de buenas políticas de retención y en parte debido a decisiones políticamente motivadas. Si no se hace nada para corregir el rumbo, vamos



hacia una policía cada vez menos preparada, menos experimentada y menos conocedora del terreno.

Para revertir este proceso proponemos las siguientes medidas, que son complementarias de las enumeradas en el Plan de Dignificación:

- Redefinir la política de reclutamiento e inducción de efectivos.
- Fortalecer el cuerpo de oficiales, mediante una combinación de medidas que incluyan las mejoras salariales, el fortalecimiento de la formación inicial y las posibilidades de especialización.
- Crear incentivos salariales para captar personal calificado hoy faltante (desde choferes hasta efectivos con adecuada preparación informática).
- Profundizar el proceso de concentración de las Escuelas Departamentales en un conjunto más reducido de Escuelas Regionales.
- Fortalecer las políticas de formación y capacitación permanente, aumentando la disponibilidad de becas obtenidas mediante convenios.
- Promover la especialización del personal en temas centrales: patrullaje, investigaciones, equipos de choque o de asalto, negociadores, violencia doméstica, atención a delitos sexuales, etc.
- Revisión de los mecanismos de asignación de cargos y tareas. Selección en función del perfil por competencias. Fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y creación de un sistema de evaluación por desempeño.
- Crear un plan que permita aprovechar el conocimiento y la experiencia de oficiales policiales retirados, por la vía de convocarlos a participar en programas de entrenamiento, capacitación y análisis. Con el encuadre debido, también podrían participar del plan *Plazas y parques seguros*.
- Devolver importancia a la preparación física y fortalecer en forma permanente y continua el entrenamiento en uso seguro de armamento.
- Creación de un Instituto de Investigación de Estudios Criminológicos y Victimológicos, que funcionaría como organismo descentralizado del Ministerio del Interior. Su tarea consistiría en aportar saberes y conocimientos de carácter científico, en coordinación con el sistema universitario. Se aspira a crear en el mediano plazo una carrera universitaria en Criminología y Victimología.



Reforma organizativa de la policía

La policía cuenta con una gran cantidad de recursos humanos y con un equipamiento que, sin ser ideal, permitiría mejores prestaciones que las actuales. Una reorganización general de los servicios es imprescindible para lograr una mejora de la eficiencia. Entre otras medidas a aplicar, proponemos:

- Crear una nueva estructura orgánico-funcional orientada a asegurar una mejor gestión. Es esencial recuperar la unidad del mando, que se ha perdido en los últimos años.
- Potenciar las Comisarias seccionales en todo el país, y devolver protagonismo a la figura del comisario.
- Recuperación del principio de autoridad interna. Aplicación efectiva del régimen disciplinario, complementado con un sistema de incentivos que premie la actuación destacada, a partir de evaluaciones a cargo de un tribunal independiente.
- Reorganizar el despliegue territorial, teniendo en cuenta la densidad de población de las diferentes zonas (urbanas, sub-urbanas, rurales) y las características de la actividad delictiva.
- Creación de una Guardia Nacional dependiente del Ministerio del Interior, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Esa fuerza altamente entrenada y debidamente equipada tendrá a su cargo complementar el combate al delito en aquellas zonas donde se registran mayores índices de criminalidad.
- Uso intensivo del sistema de control vehicular y creación de incentivos de carácter general que premien la respuesta rápida y efectiva.
- Se avanzará en la radarización de las fronteras, mediante una coordinación entre Ministerio de Interior y Defensa que permita optimizar la utilización de radares y *scanners*.
- En Montevideo, mejorar la articulación entre el sistema de cámaras de seguridad y el de respuesta operacional.
- Regular y organizar el despliegue y tareas de la seguridad privada en su interrelación con la seguridad pública.
- Creación de una Unidad de Respuesta Móvil Inmediata ante casos de violencia de género y doméstica. La unidad estará compuesta por personal con formación interdisciplinaria, para asegurar una atención integral.



- Creación de un sistema de destrucción de chalecos antibalas en desuso que sea respetuoso del medio ambiente (Sobre este punto ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Reorganización para un mejor combate al abigeato. Fortalecimiento del BEPRA y creación de nuevos instrumentos (en coordinación con INAC) para atacar los mecanismos de comercialización de faena ilegal.
- Reorganización de Asuntos Internos, dotándola de medios eficaces para combatir los hechos de corrupción. Para dar garantías a los efectivos, se debe avanzar en la protocolización de procedimientos y crear un sistema de auditoría permanente.
- Mejorar el servicio 08005000, de modo que no sólo permita recibir y procesar de manera efectiva las quejas de usuarios, sino también recabar opiniones y recomendaciones orientadas a mejorar la calidad de los servicios policiales.
- Medición periódica de los niveles de satisfacción de usuarios.
- Certificación de calidad de los servicios policiales, mediante convenios con instituciones certificadoras.

Reforma carcelaria

Las cárceles se han convertido en un motivo de vergüenza para los uruguayos. Lejos de ser lugares para el cumplimiento de penas justas y para la rehabilitación, se han transformado en escuelas del crimen y en verdaderos infiernos donde se violan los derechos humanos.

Nosotros queremos cambiar esta situación. Los derechos humanos que importan no son sólo los que se violaron hace décadas, sino los que se están violando hoy. Por eso proponemos las siguientes medidas:

- Efectiva separación de la población carcelaria según tipo de delito, gravedad de las penas y grado de peligrosidad. Es imperativo cortar los mecanismos de reproducción de la cultura del delito.
- Creación de microcárceles orientadas a la enseñanza de oficios, a la reinserción en la educación formal y a la rehabilitación mediante el trabajo.
- Creación de colonias agrícolas autosustentables a ser cogestionadas por los encarcelados. Estas experiencias se dirigirán a procesados de baja peligrosidad y promoverán la integración de la familia. Se propone organizar algunos proyectos piloto, convocando al Patronato



de Liberados y Encarcelados, y otras organizaciones de la sociedad civil.

- Gestión diferencial de algunos establecimientos. Se propone avanzar hacia un modelo mixto donde algunas cárceles sean gerenciadas por el Estado y otras por organizaciones privadas, mediante llamados públicos. En la selección de propuestas se tendrán especialmente en cuenta los planes de rehabilitación para poblaciones carcelarias específicas.
- Programa de capacitación y seguimiento para el personal policial encargado del contacto con la población carcelaria.
- Mejoramiento de los sistemas de seguridad interna dentro de las cárceles y sus entornos (cámaras de seguridad, patrullaje especializado, etc.).

Reformas legales

Una mejora significativa del clima de seguridad requiere instrumentos legales que se adapten a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de todos. No queremos un orden legal impotente ante el crecimiento del delito. Tampoco queremos “gatillo fácil”. Estamos en contra del uso abusivo de la fuerza. Queremos seguridad con Estado de Derecho.

Algunas de las modificaciones que impulsamos son las siguientes:

- Reforma del Código de la Niñez y de la Adolescencia. En su versión actual, el Código establece que los antecedentes de los menores infractores deben eliminarse cuando el infractor llega a la edad de imputabilidad, excepto en el caso de delitos gravísimos (como homicidio o violación) y únicamente si el juez lo dispone. Además, los antecedentes sólo se conservan dos años luego de alcanzada esa edad. En los hechos, estas disposiciones han actuado como un incentivo para que menores cometan delitos, frecuentemente instigados por mayores. Proponemos que los antecedentes se mantengan de manera preceptiva para todos los delitos y durante más tiempo. También es necesario aumentar el tope máximo de las penas a los infractores habituales que cometen infracciones gravísimas.



- Modificar la Ley Carcelaria para adecuarla a las condiciones actuales del sistema. Crear el Instituto Nacional Carcelario como organismo descentralizado del Ministerio del Interior.



SALUD Y ADICCIONES

La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en el año 2008 marcó el inicio de una nueva etapa en la gestión de los cuidados de salud. Los principios generales de la reforma son ampliamente compartibles: apuesta a la universalidad, énfasis en la prevención, prioridad a la atención primaria, articulación regional de los prestadores, definición de canasta de prestaciones obligatorias y aplicación de criterios costo-efectividad y costo-utilidad. También es compartible el financiamiento colectivo de las técnicas de mayor complejidad a través del Fondo Nacional de Recursos.

Sin embargo, a 6 años de su implementación, el esfuerzo de reforma de la salud ha mostrado grandes debilidades. Para decirlo en breve: *lo que se construyó no es un sistema, ni es nacional, ni está integrado*. Las superposiciones, los vacíos y la falta de optimización de recursos están atentando contra un buen resultado global.

Las dificultades actuales

Aunque existen muchos problemas de funcionamiento, las principales dificultades a vencer son las siguientes:

- Los ciudadanos que están incorporados a la economía formal pagan varias veces los costos de su cobertura sanitaria. Pagan el IVA y el IRPF, parte de cuya recaudación se destina a financiar la salud; pagan el FONASA, con lo que financian su propia atención y solidariamente la de otros; pagan los impuestos departamentales, de donde sale dinero para las policlínicas de las intendencias. Este aumento del esfuerzo contributivo no estuvo asociado a una mejora en los indicadores asistenciales ni en la accesibilidad de los servicios.
- La integración entre los diferentes prestadores no ha dejado de ser una buena intención apenas traducida en hechos. Especialmente en el subsector público, una persona consulta en un servicio donde se le diagnostica un problema de salud, pero no tiene acceso a la medicación o a otro tipo de tratamiento. Debe, por lo tanto, trasladarse a otro servicio. Es probable que luego busque apoyo en una policlínica municipal y se someta a un trámite de validación de recetas. Todo esto significa grandes pérdidas de tiempo y de dinero, tanto para los usuarios como para el Estado.



- La incorporación de las mutualistas al SNIS generó en muchos uruguayos una expectativa de mejora que sólo se cumplió parcialmente. Por una parte, la recarga de las mutualistas aumentó los tiempos de espera y afectó la calidad del servicio. El recurso de las listas de espera se está usando de manera extendida, al igual que en el sector público. Por otro lado, el precio de los tickets (más allá de los que se otorgan en forma gratuita) y otros costos asociados hicieron que el acceso a una mutualista se volviera ilusorio para un importante número de usuarios.
- El sistema tiene grandes problemas de inequidad. El desequilibrio entre los estrictos controles sobre las metas prestacionales que el MSP ejerce sobre los prestadores privados y los prácticamente nulos controles que hace sobre el sector público aseguran que quien acude a un prestador privado sea atendido de una manera acorde con la normativa nacional vigente, mientras el segundo queda desprotegido.
- Los problemas de inequidad también se producen en la dimensión territorial. La ausencia de políticas adecuadas hace que exista una muy desigual distribución de profesionales de la salud entre Montevideo y el resto del país. Tampoco hay estímulos para que los profesionales que se alejan de la capital continúen formándose y actualizándose. Complementariamente, las barreras burocráticas impiden la articulación entre prestadores y, por lo tanto, la integración de recursos materiales y humanos que están presentes en un mismo punto geográfico. Hay asimismo importantes carencias en los sistemas y tiempos de traslado a los centros de referencia. Todo esto tiene consecuencias negativas sobre la calidad de la atención y las oportunidades que están al alcance de los usuarios del interior.
- Existe un grave problema de sub-utilización de la capacidad instalada. El caso más notorio es ASSE (la principal red del país) que en los últimos años vio aumentar su presupuesto real en más de un 40% al mismo tiempo que perdía unos 200.000 usuarios. Pese a estas condiciones favorables, la calidad de la atención que brinda se viene deteriorando. La causa principal son los graves problemas de gestión.
- Existe un déficit significativo de recursos humanos, tanto en algunas especialidades médicas como en licenciados en enfermería.



- El modelo de financiamiento genera dudas sobre su continuidad. El subsector público es ineficiente y los prestadores privados han generado una fuerte dependencia respecto del Estado. En conjunto, el sistema está acumulando déficits: en 2012 el MEF le transfirió unos 3.200 millones de pesos y en 2013 unos 6.000 millones. En las actuales condiciones económicas eso ha sido sostenible, pero las perspectivas de futuro son preocupantes. El costo creciente de los tratamientos y las constantes innovaciones tecnológicas hacen esperable una tendencia al aumento de costos. Las dificultades para seguir bajando la informalidad laboral y la posibilidad de un enfriamiento de la economía plantean dudas sobre los ingresos. Todo esto obliga a buscar una fuerte mejora en los niveles de eficiencia.
- El poder de decisión se ha concentrado en el Estado, dejando muy poco margen para decisiones de buena administración por parte de los prestadores. Ese poder centralizado es frecuentemente utilizado de manera discrecional. Por ejemplo, no se está aplicando la disposición legal que obliga a bajar los recursos presupuestales destinados a ASSE a medida que aumentan los recursos que recibe de parte del FONASA. También se imponen nuevos servicios a los prestadores sin proporcionar el financiamiento correspondiente.
- La reforma de la salud ha aumentado la carga burocrática que pesa sobre los prestadores. Frecuentemente se les solicita varias veces la misma información, ordenada de diferentes maneras, por parte de distintas dependencias del MSP. No son raras las directivas contradictorias provenientes de diferentes reparticiones. Los prestadores deben dedicar cantidades importantes de tiempo y recursos humanos a esta clase de requerimientos.
- Hay problemas de diseño institucional que impiden la ejecución de políticas adecuadas. Por ejemplo, los cupos por especialidad de residentes no son fijados por el Ministerio de Salud Pública sino por las cátedras de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. Esto impide planificar la oferta de profesionales requeridos por el sistema de salud.
- En cuanto a las adicciones, el deterioro de la situación ha superado la capacidad de respuesta del Estado. Hoy no se cuenta con una red de



promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción que trabaje de forma integrada. En los últimos años se han desconocido las fortalezas de las ONGs, quitándoles los subsidios que tenían, lo cual ha debilitado las respuestas que algunas de ellas podían aportar.

Nuestra visión: las reformas necesarias

Las dificultades que existen hoy y los riesgos que aparecen en el horizonte obligan a pensar y a ejecutar una nueva generación de reformas en el área de la salud. En especial hacen falta:

- Reformas orientadas a asegurar una cobertura universal, que al mismo tiempo favorezcan la equidad sanitaria entre diferentes grupos sociales y regiones geográficas.
- Reformas organizativas que aseguren un funcionamiento de los servicios más adecuado a las necesidades de la población, más sensibles a la diversidad de demandas y con mejores resultados sostenibles en el tiempo.
- Reformas de las políticas públicas que mejoren la salud de las comunidades mediante la generalización del acceso a la atención primaria y la debida articulación de los servicios públicos y privados en el ámbito local.
- Reformas en el estilo de liderazgo que sustituyan la exagerada influencia de los sistemas de mando y control, superen la conflictividad existente y permitan un aprovechamiento más creativo de los recursos disponibles.

Nuestras propuestas

Las principales iniciativas que nos proponemos impulsar desde el gobierno son las siguientes:

Cambios en la gobernanza del sistema de salud

El Ministerio de Salud Pública y la JUNASA deben concentrarse en su rol de reguladores de un sistema complejo, compuesto por un subsector público (ASSE, Banco de Seguros, BPS, Sanidad Policial y de las Fuerzas Armadas, Hospital de Clínicas, intendencias) y un subsector privado (41 IAMCs que



funcionan en régimen de prepago, seguros privados). Para un buen cumplimiento de esta tarea rectora nos proponemos introducir las siguientes modificaciones:

- Mejorar la formulación de las metas prestacionales, precisando su alcance y dotándolas de indicadores verificables. El cumplimiento de esas metas debe estar asociado el pago de cápitas variables.
- Evaluación de desempeño y cumplimiento de normas asistenciales en pie de igualdad entre los prestadores públicos y privados. Medir y hacer cumplir estrictamente las disposiciones relativas a tiempos de acceso para consulta, técnicas diagnósticas, tratamientos y procedimientos quirúrgicos, aplicando sanciones económicas en caso de incumplimiento.
- Disponer de un sistema de información accesible a toda la población, que contenga las variables relevantes de las instituciones en relación al servicio que presta a sus usuarios.
- Establecer niveles mínimos de calidad de servicio, por debajo de los cuales el usuario quedará en condiciones de libre opción respecto al prestador de salud.
- Introducir la variable “calidad percibida por el usuario” en la evaluación del desempeño de los prestadores de salud.
- Hacer efectivos los controles de Asignaciones Familiares vinculados al embarazo y la primera infancia.
- Articular los programas la atención en salud con los programas sociales de implantación territorial (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

Plan de mejora de la eficiencia

No puede haber un sistema de salud que pretenda ser universal y sostenible en el tiempo si los servicios de salud no son eficientes. Para ello se propone:

- Regionalizar ASSE, transfiriendo instalaciones, recursos y capacidad de decisión. Asociar las nuevas unidades regionales a los gobiernos departamentales.



- Profesionalizar la gestión hospitalaria de ASSE, contratando administradores profesionales que no necesariamente provengan del sector salud.
- Aplicar al sector público la figura del Contrato de Gestión que se aplica al conjunto de prestadores privados. El Contrato debe asociar la transferencia de recursos al logro de resultados asistenciales, de accesibilidad y gasto, acordados entre la JUNASA y el centro asistencial.
- Establecer reconocimientos económicos y profesionales para todo el personal, a partir del cumplimiento de los objetivos del Contrato de Gestión.
- Ejecutar un plan de infraestructura que, en el término de tres años, resuelva los problemas locativos y de equipamiento para el 50% de las camas del sector público. El 100% deberá ser alcanzado en un plazo de cinco años.
- Crear un ámbito de coordinación público–privado y entre agentes privados para seleccionar, adquirir y operar equipamiento de alta tecnología, evitando la competencia costosa e injustificada entre prestadores.
- Promover mediante estímulos la generación de acuerdos público-privados y entre agentes privados, con protocolización y sistematización, que hagan posible una articulación de servicios para ofrecer una atención rápida y de calidad en todas las regiones del país.
- Eliminar las trabas a la importación de equipamiento médico, al mismo tiempo que se generan acuerdos con los prestadores para generalizar el acceso a las nuevas tecnologías.
- Instalar un mecanismo de análisis y revisión de los precios de medicamentos y consumibles en comparación con otros países de la región. Cumplir los plazos legales para el pago de proveedores y adoptar otras medidas para reducir costos.
- Actualización del listado de técnicas que son financiadas por el Fondo Nacional de Recursos. Algunas de ellas (instalación de marcapasos, prótesis convencionales) pueden ser trasladadas a los prestadores, con las consiguientes contrapartidas económicas. El FNR debería concentrarse en las técnicas más nuevas, más caras y más complejas.
- Promover el desarrollo de una política pública sobre enfermedades raras, generando avances en el marco normativo para su detección y tratamiento.



Nueva política de recursos humanos

El correcto desarrollo del sistema de salud requiere una nueva política de personal que elimine disfuncionalidades. La aplicación de una política alternativa traería beneficios tanto para la población como para las instituciones prestadoras. Las principales medidas que proponemos son las siguientes:

- Revisar el pago por acto médico, incorporando criterios tales como la complejidad de la tarea, la dedicación horaria, los resultados clínicos obtenidos, el uso adecuado de las técnicas diagnósticas y la dispensación de medicamentos.
- Crear un sistema de incentivos que favorezca de manera no compulsiva la radicación de profesionales de la salud en el interior. Los incentivos deben incluir complementos salariales (pago por desarraigo), pero también exoneraciones impositivas y otros beneficios (por ejemplo, a los efectos jubilatorios, computar como un año y medio cada año de actividad permanente en el medio rural). También hace falta crear buenos mecanismos de relevo para descanso, capacitación y actualización, así como tener en cuenta el ciclo de vida de los profesionales (por ejemplo, las necesidades asociadas a la educación de los hijos).
- Fijar desde el MSP los cupos de residencia, conforme a una estimación de la demanda por especialidad.
- Agilizar los mecanismos de reválida de títulos extranjeros.
- Jerarquizar la especialidad de Médico de Familia a partir de un plan de formación universitaria específico, la asignación de un rol definido en el modelo asistencial y una adecuada remuneración de la tarea.
- Reducir la brecha salarial entre el personal médico y no médico.
- Crear un programa de alfabetización digital obligatorio para el personal de salud, para llegar al registro electrónico del 100% de los eventos realizados.
- Efectiva aplicación de la normativa que establece la incompatibilidad entre la actividad asistencial y la propiedad de instituciones y empresas que prestan asistencia, técnicas diagnósticas, medicamentos, insumos y otros servicios utilizados por los prestadores de salud financiados por el FONASA.

Plan Primer Nivel de Atención para todos



El Primer Nivel de Atención (PNA) es el conjunto de recursos y procedimientos organizados para resolver las necesidades básicas y las demandas más frecuentes de la población. Este nivel constituye la puerta de entrada y el primer contacto con el sistema de salud. Un funcionamiento adecuado del PNA, unido a un relacionamiento armónico con los otros niveles, permite resolver a nivel local un elevado porcentaje de problemas de salud, seleccionando y derivando los casos que requieren otros niveles de atención. El fortalecimiento del PNA ha estado en las propuestas de mejora de la atención de salud de la población desde hace muchísimo tiempo. Sin embargo, y a pesar de su constante mención, siempre se ha visto relegado.

El Plan se propone tres objetivos: alcanzar el acceso del 100% de la población al primer nivel de atención; resolver localmente, en forma progresiva, entre el 80 y el 85% de las necesidades de salud; asegurar la accesibilidad de todos los usuarios, independientemente de su condición económica, geográfica, física, etc. Para alcanzar estos objetivos proponemos:

- Incorporar la Medicina Familiar y Comunitaria como especialidad y asignar el sistema de cápitales correspondientes.
- Integrar equipos de Medicina Familiar formados por médicos de familia, enfermeros universitarios y otros profesionales (asistentes sociales, nutricionistas, etc.).
- Facilitar la acreditación en Medicina Familiar de médicos rurales y otros profesionales radicados en localidades de poca población, mediante la suscripción de convenios con el sistema universitario.
- Establecer un sistema de evaluación de desempeño de los profesionales asignados a este nivel, mediante auditorías regulares de eventos negativos.
- Incorporar equipos de supervisión técnica a nivel departamental, regional y nacional.
- Promover la complementariedad público-privada y la coordinación de diferentes prestadores estatales en este nivel de atención.
- Establecer procedimientos de referencia y contra-referencia, mediante la creación y protocolización de subsistemas locales, departamentales, regionales y nacionales.
- Asegurar la plena accesibilidad a todas las instalaciones donde funcionen servicios de PNA.
- Coordinación de acciones entre el sistema de salud y el sistema educativo, con el fin de incluir la educación en prevención de



enfermedades y accidentes en los planes de estudio de la enseñanza primaria y media.

- Desarrollar un *plan de salud bucal infantil* que comenzará con acciones preventivas desde el embarazo e incluirá visitas de control a realizarse en los centros educativos.

Plan de equidad territorial

La inequidad geográfica o territorial es uno de los mayores defectos del sistema de salud, al punto de poner en duda su condición de “Sistema Nacional”. Superar este problema será una prioridad. Las principales medidas a aplicar son las siguientes:

- Integrar funcionalmente los servicios existentes, vinculando zonas rurales, pueblos, Hospitales Departamentales y centros de referencia regionales o nacionales. Se debe contar con la protocolización necesaria, escrita, validada y socializada a todos los actores, que incluya algoritmos de atención y cobertura de los traslados.
- Incorporar tecnologías de información y comunicación (TICs) como herramienta para asegurar la llegada a toda la población, independientemente de su lugar de residencia. Esta actividad se coordinará con el *Plan de Desarrollo de la Familia Rural* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Implementar rondas sanitarias con tecnologías de diagnóstico (ecografía, laboratorio clínico, mamografía, etc.), tomando como referencia el Proyecto Sésamo de la Intendencia de Florida.
- Capacitar a agentes comunitarios, aprovechando los recursos locales (por ejemplo, policías rurales) para poder atender las situaciones de emergencia y colaborar a distancia con profesionales de la salud.
- Definir puntos estratégicos en el interior del país para organizar un servicio de traslado aéreo de emergencias médicas.
- Organizar una red de cuidados críticos en todo el interior, mediante la complementación público-privada. El volumen de compras de servicios realizado actualmente por ASSE permitiría financiar la reapertura de algunos centros departamentales en el subsector público.



- Creación de IMAEs cardiológicos al norte del Río Negro. El país no puede seguir aceptando que la mitad del territorio nacional esté desprovista de institutos destinados a las patologías cardiológicas más prevalentes.
- Rápida aplicación de la Ley de reproducción asistida, asegurándose de que sus beneficios lleguen a la población de todo el país.
- En Montevideo, concretar la creación del Hospital del Cerro a partir del fortalecimiento y desarrollo del actual Centro Coordinado.

Atención y rehabilitación temprana de adicciones

Si bien todas las adicciones merecen atención, la prioridad hoy es la adicción a la pasta base, destructora de la autonomía personal y generadora de violencia. El país no está actualmente preparado para apoyar a los consumidores ni a sus familias. Las campañas de prevención, la captación temprana y la acción terapéutica deben complementarse para reducir el impacto del problema.

Se proponen las siguientes medidas:

- Educación sobre el tema adicciones en centros de enseñanza, clubes y centros comunitarios. Dado que la mayor parte de las conductas adictivas nacen tempranamente, es esencial empezar cuanto antes. La tarea educativa se realizará en el marco de los programas *Paternidad Responsable, Abuelas y Abuelos, y Espacios Comunitarios* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). También se coordinará con ANEP la incorporación de contenidos a los planes de estudio, así como las actividades de actualización para docentes.
- Creación de un *Sistema Nacional de Adicciones* que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, intendencias) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. El Sistema usará como puntos de apoyo a los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Uno de sus elementos constitutivos será el *Observatorio Social sobre Adicciones* (para ambos puntos, ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- *Programa de rehabilitación de la persona adicta al consumo de pasta base, seguimiento del rehabilitado y acompañamiento de la familia*. El programa tendrá tres componentes. En primer lugar, un conjunto de acciones orientadas a la captación precoz de consumidores, es decir,



antes del rompimiento familiar. Un segundo componente de internación en centros públicos y privados de desintoxicación, financiada con cápitras FONASA. En tercer lugar, un seguimiento post-internación, donde juega un rol central un adulto que, con el consentimiento del paciente, asume un rol de tutoría y apoyo. El tutor recibirá acompañamiento y encuadre de parte de instituciones estatales o privadas presentes en la zona.

- *Derogación de la Ley 19.172*, que legalizó la producción, distribución y venta de marihuana a cargo del Estado, y análisis de posibles normas alternativas. Se acentuarán las medidas contra el tráfico ilegal de drogas.



DEPORTE

El deporte ha dejado de ser visto como una simple actividad recreativa para ser considerado un componente básico del desarrollo humano y social. La actividad deportiva tiene efectos benéficos sobre la salud, por lo que forma parte de las barreras de prevención sanitaria. Favorece el normal desarrollo psicológico y emocional de las personas, con lo que contribuye a promover el bienestar. Transmite valores, porque enseña a cooperar, a competir limpiamente, a perder y a ganar. Crea lazos sociales, debilitando las dinámicas de exclusión y de marginalidad. Ayuda a construir identidades comunitarias, fortaleciendo el sentido de pertenencia y los lazos de solidaridad. Complementariamente, es una barrera eficaz contra el consumo de drogas y aleja a muchos adolescentes y jóvenes de la cultura del delito. Por todas estas razones, un país que cuida a su gente debe tener una política de deportes con sentido social.

La UNESCO ha reconocido la relevancia social de la cultura física y el deporte, por lo que recomienda que los estados se responsabilicen de la elaboración de políticas adecuadas para su desarrollo. Uruguay ha sido pionero en esta tarea, desde que en 1911 creó la Comisión Nacional de Educación Física. Pero aquel impulso no se sostuvo en el tiempo. Entre 2012 y 2013, la inversión pública en políticas deportivas cayó de 132,9 millones de pesos a 82,6 millones, según el balance de ejecución presupuestal, lo que constituye una disminución del 38 por ciento. Contra lo que pudiera pensarse, esta disminución no constituye un ahorro. Las estadísticas internacionales dicen que, por cada dólar que se invierte en deporte, se genera un ahorro en salud de al menos 8 dólares.

Los problemas actuales

Más allá de la caída de recursos, los gobiernos del Frente Amplio no han tenido una política de deportes digna de ese nombre. Existen algunos planes de acción poco ejecutados y algunas acciones aisladas (como la instalación de equipamiento para realizar actividades físicas en espacios públicos) pero no hay una orientación estratégica ni una adecuada integración de iniciativas. Los principales problemas a enfrentar son los siguientes:

- *Muy desigual desarrollo de la cultura física.* Si bien hay un número importante de uruguayos que realiza actividad física en forma personal o colectiva, sigue habiendo amplias capas de la población



que no sólo se mantienen en el sedentarismo sino que no tienen conciencia de lo que eso significa en términos de impacto.

- *Muy baja coordinación entre las diferentes iniciativas orientadas a fomentar el deporte y la cultura física.* La coordinación de actividades entre el sector estatal y el sector privado es casi inexistente. Dentro del propio sector estatal hay muy poca coordinación entre, por ejemplo, lo que se hace en el marco de ANEP y las políticas desarrolladas por los gobiernos departamentales.
- *Muy baja coordinación en el diseño de políticas.* No existe suficiente articulación entre la política de deportes, la política de salud y las políticas sociales.
- *Sub-utilización de la capacidad instalada.* El Uruguay hizo en el pasado un esfuerzo importante por construir plazas de deportes, muchas de las cuales están hoy en mal estado de conservación y son utilizadas para otros fines. Tampoco se hace un aprovechamiento suficiente de algunas instalaciones privadas (por ejemplo, gimnasios construidos por clubes locales) que podrían utilizarse para programas de trabajo con financiamiento público.
- *Marco legal insuficiente y poco conocido.* El país cuenta desde hace algunos años con una Ley de Fomento del Deporte y de la Erradicación de la Violencia. Esa ley, de sólo 15 artículos, merecería ser revisada y mejorada. Pero también es importante sensibilizar a los diferentes actores para hacer un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece.
- *Escaso apoyo al deporte de alta competencia.* El deporte de alta competencia es caro y plantea dificultades a los países chicos. Pero también es una oportunidad para promocionar la imagen del país y genera modelos que pueden estimular el compromiso de la población con la cultura física. Considerando el PBI per capita que ha alcanzado el Uruguay, estamos apoyando poco este tipo de actividad.



Nuestra visión: una política de deporte con contenido social

Aspiramos a impulsar desde el gobierno una *política nacional de deporte* que articule con las políticas sociales, sanitarias y educativas para fomentar hábitos de vida saludable, transmitir valores y construir lazos interpersonales.

La práctica de deportes forma parte de la vida privada de las personas y, por lo tanto, es una actividad que debe fortalecerse por el camino de la voluntariedad. Es también una actividad frecuentemente impulsada por organizaciones no gubernamentales que cumplen una tarea importante y han acumulado mucha experiencia. Por eso asignamos al Estado un rol rector y regulador, pero no sustitutivo ni interventor. Su papel es diseñar e impulsar estrategias de corto, mediano y largo plazo que permitan sumar esfuerzos y movilizar la capacidad de iniciativa que existe en la sociedad. La tarea no es obligar, sino promover y estimular.

Nuestras propuestas

Las principales acciones que nos proponemos impulsar desde el gobierno, en coordinación con Entes Autónomos, gobiernos departamentales, municipios y entidades privadas, son las siguientes:

Plan Deporte y educación

El objetivo general del plan es fortalecer la presencia de la educación física en la educación formal, desde Primaria hasta el nivel terciario. Para eso proponemos:

- Lograr la sincronización de contenidos programáticos y una adecuada secuencia de objetivos pedagógicos, promoviendo instancias de diálogo y coordinación entre los diferentes niveles y ramas del sistema educativo. En esta tarea debería desempeñar un papel importante el Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Comisión Coordinadora de la Educación.
- Impulsar una concepción más amplia de la educación física como materia curricular, que incluya formación en estilos de vida saludables, hábitos de alimentación, higiene corporal y muscular, etc.
- Creación de un programa de formación continua de los docentes de Educación Física, que asegure el mantenimiento de la calidad



mediante el acceso a cursos de actualización, talleres de capacitación y estadías en el exterior.

- Generar un mecanismo de reválida y actualización que permita acceder al título de Licenciado a los profesores de educación física que se titularon con anterioridad a la incorporación del ISEF a la Universidad de la República.
- Promover la creación de otra sede regional del ISEF en el suroeste del país, ya que las actuales se encuentran en Montevideo, Maldonado y Paysandú.
- Compensar las deficiencias de escuelas y liceos en materia de instalaciones deportivas mediante una política de convenios con clubes y otras instituciones cercanas que tengan capacidad ociosa durante el horario de clases.
- En acuerdo con los gobiernos departamentales, recuperar y equipar las plazas de deportes que estén en estado de deterioro, y asignar prioridad de uso a las escuelas y liceos cercanos durante el horario de clases.
- Promover la organización de competencias estudiantiles a nivel inter-institucional, departamental y nacional, con el fin de estimular el arraigo en el centro educativo y promover los valores de respeto, trabajo en equipo, tolerancia, inclusión, lealtad, juego limpio, esfuerzo personal y colectivo. Las competencias deberían abarcar todas las disciplinas olímpicas y servirían como un instrumento más para combatir el abandono de los estudios.
- Generar un mecanismo de detección temprana de talentos que funcionaría a partir de informes presentados por los docentes de educación física.
- Exigir como condición para la práctica federada de cualquier deporte antes de los 18 años, así como para firmar contratos de carácter profesional, la asistencia regular y controlada a un instituto de educación formal.
- En la órbita de ANEP, complementar el régimen de exoneración de faltas para los alumnos que justifiquen la necesidad de ausentarse o reducir temporalmente su horario de clase como consecuencia de una actividad deportiva profesional o federada, con la efectiva aplicación de la norma que les da derecho a elegir horarios alternativos y con la creación de un sistema de clases compensatorias (eventualmente en régimen de tutoría) que permita recuperar el tiempo perdido. Debe evitarse que el deporte sea una razón para interrumpir los estudios o limitar los aprendizajes.



Plan Deporte y sociedad

El objetivo específico del plan es articular la política de deporte con el conjunto de políticas sociales, como manera de potenciar los esfuerzos en favor del desarrollo humano y la inclusión social. Las principales iniciativas a impulsar son las siguientes:

- Mejorar las plazas de deportes en sus recursos humanos y de infraestructura, priorizando aquellas que se encuentran en zonas socialmente vulnerables. Entre las plazas de deportes a mejorar únicamente en Montevideo se incluyen las siguientes: Plaza N°1, en Ciudad Vieja (cerrada al público); Plaza N°2, en Villa Muñoz (estado general de deterioro, excepto el techo del gimnasio); Plaza N°5, de La Unión (deterioro de muros, bancos y áreas recreativas); Plaza N°10, en Cerro Norte (pabellón masculino y femenino prácticamente sin uso); Plaza N°8, en Piedras Blancas (problemas de mantenimiento e infraestructura); Plaza N°14, en Nuevo París (fue clausurada sin que se ofrecieran alternativas).
- Creación de nuevos espacios destinados a la actividad deportiva en zonas socialmente vulnerables, priorizando su enlace físico con los *Centros de Integración y Ciudadanía* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Apoyar la instalación de equipamiento para actividad física en plazas y parques públicos, y contribuir con la presencia de docentes de educación física que orienten a los usuarios. Esta actividad se realizaría en coordinación con los gobiernos departamentales, el MIDES y el Ministerio del Interior a través del Plan *Plazas y parques seguros* (ver la sección “Seguridad Pública” en *Un país que cuide a su gente*).
- Articulación entre los programas de estímulo al deporte y el *Programa de liderazgo comunitario* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). El nuevo modelo de Plaza de Deportes debe trascender exclusivamente a la actividad física, para convertirla en un espacio de convivencia.
- Articulación entre los programas de estímulo al deporte y el *Sistema Nacional de Voluntariado* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*). En particular, se buscará asegurar la presencia regular de figuras conocidas del deporte (futbolistas, basquetbolistas, etc.) en espacios deportivos y de recreación ubicados en zonas



vulnerables, con la finalidad de compartir un rato de actividad con la población de la zona y, de ese modo, estimular la participación en esta clase de actividades.

- Participación del Ministerio de Turismo y Deporte en la *Red Nacional de Adicciones* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Política de apoyo a las organizaciones deportivas presentes en zonas vulnerables. Relanzamiento del programa de cofinanciamiento con el MTOP para mejoramiento de infraestructura.

Plan Deporte para todos

El objetivo específico es promover la recreación y la cultura física en todos los grupos de edad y sectores de la población, asegurando la equidad en el acceso y proponiendo actividades diferenciadas. Las principales iniciativas a impulsar son las siguientes:

- *Deporte en el trabajo*. Se propone desarrollar, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, programas de actividad física a ser desarrollados en el lugar de trabajo. Cada programa se adaptará a las exigencias y riesgos propios de cada actividad laboral y tendrá como objetivo primario instalar rutinas que puedan mantenerse a lo largo del tiempo.
- *Deporte para adultos mayores*. Atenderá las necesidades físicas y recreativas de los adultos mayores, con el fin de favorecer su bienestar personal y su integración social. Las acciones se desarrollarán en coordinación con el MIDES, especialmente a través del *Programa Abuelas* y los *Centros diurnos para la tercera edad* (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*). El acompañamiento de los adultos mayores estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones.
- *Deporte diferente*. Consistirá en un conjunto de acciones dirigidas a las personas con capacidades diferentes, que en parte profundizarán iniciativas actualmente en curso y en parte agregarán nuevas opciones. También en este caso, el acompañamiento estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones.

Plan Deportes menores



El objetivo específico es fomentar y apoyar deportes tales como la natación, el rugby, el vóley, el hándbol y las artes marciales, como forma de ampliar el abanico de opciones y, de ese modo, aumentar la cantidad de personas que opte por practicar alguna disciplina deportiva. Entre las acciones a desarrollar se incluyen:

- Dar apoyo a las federaciones que impulsan la práctica de estos deportes, tanto en lo económico como en lo organizativo. Se propone extender a otras disciplinas deportivas un modelo similar al aplicado por OFI y ONFI. Estas organizaciones llevan adelante la actividad del fútbol en todo el territorio nacional (capitales, pueblos y villas), y han logrado la participación de más de 90.000 niños, niñas y adolescentes.
- Trabajar conjuntamente con gobiernos departamentales, federaciones y empresas privadas, con el fin de difundir y promocionar cada una de las disciplinas elegidas.
- Utilizar las plazas de deportes y las plazas públicas para promover estas disciplinas.
- Disminuir los impuestos a los artículos deportivos necesarios para la práctica de esas disciplinas, incluyendo la promoción del uso de bicicletas en forma masiva.
- Generar nuevas formas de ayuda, con financiamiento tanto público y privado, para estimular la participación de deportistas y equipos uruguayos en competencias regionales e internacionales.
- Se atenderá especialmente a promover la equidad de género en el acceso a las diferentes especialidades deportivas.

Plan Alta competencia

El objetivo específico es dar apoyo a deportistas uruguayos que están en condiciones de ingresar en los circuitos de alta competencia. Entre las medidas a aplicar se incluye:

- Otorgar becas de manutención a deportistas competitivos, con el objetivo de ayudarlos a prepararse para eventos específicos (juegos olímpicos, juegos panamericanos, etc.).
- Otorgar beneficios fiscales a aquellas empresas que decidan apoyar a un deportista competitivo (asegurando su manutención, comprando equipamiento, etc.), siempre que la ayuda supere cierto monto y que no existan retornos publicitarios.



- Estimular en ámbitos académicos la investigación vinculada a la medicina deportiva, la alimentación para alta competición y otras formas de conocimiento vinculadas a la competencia deportiva.
- Creación de una red de complejos deportivos que asista en forma integral a deportistas de elite, con modernas técnicas de apoyo que consideren las variables físicas, técnico-científicas, deportivas, psicológicas y sociales. La red estará integrada por el Centro Celeste de Alto Rendimiento (CeCAR) y algunos centros ubicados en distintos puntos del país. Para ponerlos en condiciones se trabajará en coordinación con los gobiernos departamentales. La red tendrá en común una misma metodología de trabajo y un equipo central de asesoramiento. Los deportistas de alta competición podrán asistir a cualquiera de las sedes, o alternar entre ellas, sin perder un marco de trabajo común.
 - Plan *Deporte seguro*

Desde el Ministerio de Turismo y Deportes se colaborará con el Ministerio del Interior y el MIDES para la ejecución del Plan *Deporte Seguro*, tal como ha sido descrito en la sección “Seguridad ciudadana” de *Un país que cuide a su gente*.

De manera particular, el Ministerio de Turismo y Deportes participará en la elaboración de campañas de comunicación y de acciones educativas destinadas a erradicar la violencia de los escenarios deportivos.



SEGURIDAD SOCIAL

Un país que cuide a su gente debe tener un régimen de seguridad social capaz de proteger a todos, respetuoso de las exigencias de justicia y en condiciones de sostenerse a lo largo del tiempo. La seguridad social que tenemos hoy no cumple plenamente estas condiciones. Por eso queremos trabajar para mejorarla. Queremos dar la mejor protección posible a todos los uruguayos, pero muy especialmente a los más vulnerables.

Las dificultades actuales

El contexto económico favorable que desde hace una década beneficia al país generó un importante crecimiento del empleo y, consiguientemente, un aumento del número de cotizantes a la seguridad social. Pero, a pesar de esas condiciones favorables, el régimen enfrenta algunas dificultades serias. Las más preocupantes son las siguientes:

- Aunque ha habido avances en los últimos años, la informalidad laboral sigue siendo elevada: aproximadamente 1 de cada 4 trabajadores está fuera de planilla. Este promedio encierra variaciones importantes según actividad. En los sectores más críticos (servicio doméstico y construcción) la informalidad oscila en torno al 50%. También existe un gran desequilibrio en términos geográficos. Mientras en Montevideo la informalidad se ubica por debajo del 20%, casi uno de cada dos trabajadores residentes en los departamentos de frontera es informal.
- El régimen mixto de seguridad social (integrado por el BPS y las AFAPs) se ha consolidado y cuenta con un alto grado de aceptación entre los trabajadores. Sin embargo, hay problemas que merecen atención. El más importante es el estado de las cuentas del BPS. Las proyecciones de su balance son preocupantes, aun si se consideran plazos relativamente cortos. Por eso las autoridades han declarado que en algún momento será necesario modificar las edades de retiro.
- Junto con lo anterior, la conducción del BPS ha perdido profesionalismo, convirtiendo al sistema jubilatorio en un campo de batallas ideológicas. Por ejemplo, el BPS asumió una tarea que no puede cumplir responsablemente, como es la de asesorar a quienes consideren la posibilidad de desafiliarse de una AFAP. Al asumir esa tarea, no sólo el BPS se puso en juez y parte, sino que se comprometió a dar un asesoramiento que no puede dar con seriedad



porque se desconoce el comportamiento futuro de las principales variables que definirán el monto de cada jubilación. Esto no sólo implica una alta probabilidad de que el trabajador tome una decisión equivocada, sino también el riesgo de una ola de juicios civiles. El hecho de que la campaña lanzada por el BPS haya tenido muy poca respuesta no exime a su conducción de esta responsabilidad.

- El BPS tiene serios problemas de gestión que lo vuelven ineficiente. Como ejemplo, téngase en cuenta que pierde aproximadamente el 70% de los juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Otro problema del sistema es la limitada rentabilidad de los fondos de ahorro, ya que las AFAPs están obligadas por ley a colocar gran parte de sus activos en papeles del Estado. Esto no sólo afecta los ingresos futuros de los aportantes sino que concentra sus riesgos: si las cuentas del Estado se deterioran, todos los jubilados se verían seriamente afectados. Esto generaría más costos sociales y agravaría las dificultades para equilibrar las cuentas públicas.
- El afán recaudador de los últimos gobiernos los ha llevado a mantener la vigencia del IASS, cuando claramente se trata de un impuesto que trata a un ahorro como si fuera un ingreso y vuelve a castigar a muchos jubilados que ya fueran castigados por la imposición de topes jubilatorios.

Nuestra visión: la mejor protección posible para todos

Nuestra acción de gobierno en relación a la seguridad social estará orientada por cuatro principios básicos:

- Queremos un Uruguay con una economía altamente formalizada y un sistema jubilatorio sano, fundado en la complementariedad de sus dos pilares (el BPS y las AFAPs), donde se reduzcan los márgenes de incertidumbre y cada trabajador pueda acceder al máximo de protección que el país esté en condiciones de ofrecer.
- Queremos mejorar el rendimiento de los ahorros generados con el esfuerzo de los trabajadores, estimulando un mayor uso de los fondos de las AFAPs para impulsar los proyectos de inversión que el país requiere. No es razonable que los gobiernos se endeuden con acreedores externos cuando podrían hacerlo con los fondos



previsionales, siempre que éstos acepten voluntariamente las condiciones ofrecidas.

- Queremos profundizar las políticas de inclusión a la seguridad social de todos los sectores de la sociedad, pero queremos hacerlo con responsabilidad, optimizando los controles en las contraprestaciones y asegurando la estabilidad global del sistema.
- Queremos articular el régimen de seguridad social con las políticas sociales para lograr mejores prestaciones a los grupos más vulnerables, como los adultos mayores y las personas con discapacidades.

Nuestras propuestas

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

Modificaciones al régimen jubilatorio general

- *Mejor jubilación garantizada.* El régimen actual da a muchos trabajadores la libertad de elegir entre una jubilación enteramente pagada por el BPS y una jubilación “mixta”, parcialmente pagada por el BPS y parcialmente pagada por una AFAP. Más recientemente, se dio a quienes optaron por el sistema “mixto” la posibilidad de pasarse al régimen del BPS entre los 40 y los 50 años de edad. Dado que es muy difícil saber cuál camino asegurará la mejor jubilación, esto enfrenta a muchos trabajadores a una apuesta riesgosa. Nosotros proponemos un sistema alternativo, que permite postergar el análisis de la situación hasta el momento de la jubilación. Y le garantizamos al trabajador la mejor de las dos jubilaciones. Esta solución no resultará más onerosa para el Estado porque, en gran parte de los casos en los que la jubilación asegurada por el sistema “mixto” sea la más conveniente, el Estado pagará menos de lo que hubiera costado la jubilación enteramente pagada por el BPS. De este modo podemos lograr tres objetivos: eliminar la incertidumbre para el trabajador, asegurar el cobro de la mayor jubilación a la que puede aspirar y cuidar las cuentas públicas.



- Certificación de Calidad de todos los procesos del BPS antes del 1º de marzo de 2020, con el objetivo de mejorar sensiblemente su gestión, dotándola de mayor transparencia, objetividad y eficiencia.
- Modificación de la Ley 16.713, reduciendo progresivamente el porcentaje de cartera que las AFAPs deben invertir obligatoriamente en papeles públicos y habilitándolas a diversificar sus colocaciones, en un marco de garantías y controles equivalente al que usan los fondos de pensión más confiables a escala internacional. El Estado uruguayo podrá recurrir a las AFAPs como fuente de financiamiento de distintos proyectos, como desarrollo de infraestructura, pero sin poder obligarlas a aceptar sus condiciones. El principio general será la voluntariedad, lo que exige encontrar los incentivos adecuados.
- Inclusión en el régimen de seguridad social de grupos hoy excluidos, en un marco de responsabilidad y control sobre las contraprestaciones. Por ejemplo, se incluirá a los reclusos que realizan actividades productivas, complementando el aporte jubilatorio con un aporte al fondo de reparación de víctimas de delitos violentos.
- Creación de una comisión técnica multipartidaria que analice escenarios futuros del régimen de seguridad social y sugiera medidas de reforma que permitan prevenir eventos críticos. Es necesario que el país tenga capacidad de anticipación en lugar de esperar a que los problemas se instalen, como manera de asegurar la estabilidad del sistema y reducir costos sociales.

Medidas en beneficio de poblaciones específicas

- *Medidas de protección a los trabajadores*
 - ✓ Pago íntegro del salario nominal mediante depósito en cuenta bancaria y retención de aportes al BPS en la entidad pagadora.
 - ✓ Mejorar la coordinación entre el MTSS y el BPS, de tal forma que todos los acuerdos en el MTSS incluyan los aportes a la seguridad social correspondientes y se reflejen en la historia laboral del trabajador.



La combinación de estas medidas permitirá reducir el riesgo de apropiación indebida de los aportes del trabajador. El uso de medios electrónicos permitirá profundizar la reducción progresiva del IVA en las compras realizadas por los trabajadores. La tercera permitirá, entre otras cosas, obtener fondos para financiar otras propuestas.

- *Medidas de protección a los adultos mayores*
 - ✓ Acelerar el proceso de mejora de las pasividades mínimas.
 - ✓ Eliminar el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). Esta medida significará una renuncia fiscal de casi el 2% de la recaudación, pero es un imperativo para quienes pensamos que lo jurídico prevalece sobre lo político. La movilización de los activos de las AFAPs para financiar obras de infraestructura será una de las medidas compensatorias.
 - ✓ Flexibilizar la norma legal vigente sobre desempeño de actividad remunerada posterior a la jubilación, reduciendo su discrecionalidad y ampliando los márgenes de acción de los particulares.
 - ✓ Extensión del subsidio a lentes y audífonos a jubilados de bajos ingresos. Actualmente, los trabajadores del sector privado afiliados al BPS tienen ese beneficio mientras están activos, pero lo pierden cuando se jubilan (es decir, a la edad en que más lo necesitan). Extender este beneficio a los 150.000 jubilados y pensionistas que reciben menos de 8.500 pesos tendría un costo algo inferior a los dos millones y medio de dólares. La idea es financiar este gasto con parte de las utilidades que recibe el BPS por ser propietario del 37% de República AFAP. En el año 2013, el BPS recibió más de 3 millones de dólares por este concepto. Hace más de 15 años que el BPS guarda esas utilidades que salen del ahorro jubilatorio, sin darles destino.
 - ✓ Rápida solución a las casi 6.000 solicitudes de vivienda para jubilados que están sin respuesta. Se lanzará un nuevo programa que asegurará a los jubilados con aval del BPS condiciones similares a las del *Plan Asentamiento Cero* (particularmente en materia de acceso a viviendas en desuso en manos del Estado).
 - ✓ Desarrollo de *Centros diurnos para la tercera edad* (Ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).



- *Medidas de protección a personas con discapacidad y en situación de dependencia*
 - ✓ Efectiva puesta en vigencia de la Ley 18.651, del año 2010, que crea la figura del Asistente Personal para las personas dependientes, mediante la creación de un Sistema Nacional de Atención a la Dependencia (SNAD).
 - ✓ Sistema de atención telefónica y coordinación de respuesta asistencial con alcance nacional.
 - ✓ Fortalecer los Servicios de Salud del BPS destinados a la atención de pacientes con enfermedades o malformaciones congénitas, en coordinación con prestadores públicos y privados del SNIS.
 - ✓ Reducción de las exigencias al núcleo familiar para acceder a la pensión por invalidez en el caso de discapacidades no severas.
 - ✓ *Programa de cuidados domiciliarios* (Ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

- *Medidas de protección al núcleo familiar*
 - ✓ Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad, reconociendo el esfuerzo contributivo del trabajador formal (esta medida forma parte del Plan “Estamos contigo”, presentado en la sección “Políticas Sociales” de *Un país de oportunidades*).
 - ✓ Optimizar el control sanitario y de asistencia escolar de los menores a los diferentes centros de estudios. (Ver, por ejemplo, el plan de salud bucal infantil incluido en la sección “Salud y Adicciones” de *Un país que cuide a su gente*).

- *Medidas de protección a los funcionarios policiales*

Se impulsará desde el sistema de seguridad social un conjunto de medidas en apoyo del *Plan de dignificación de la función policial* (ver la sección “Seguridad Pública” en *Un país que cuide a su gente*). Entre ellas se incluyen las siguientes:



- ✓ Analizar la posibilidad de integrar al sistema AFAPs al personal policial superior.
- ✓ Analizar la posibilidad de compatibilizar el régimen de la Caja Policial con el de las demás cajas.
- ✓ En materia de vivienda para la familia policial, hacer efectiva la aplicación de la ley 14. 230 (Ley Orgánica Policial).
- ✓ Reinstalar el otorgamiento de la llamada pensión extraordinaria como consecuencia del fallecimiento o incapacidad del policía en acto directo del servicio.
- ✓ Reinstalar la exoneración del aporte a Sanidad Policial del núcleo familiar como consecuencia del fallecimiento del policía en acto directo del servicio.
- ✓ Estudiar mecanismos para homogeneizar los retiros y pensiones de aquellos policías que hoy se encuentran amparados por distintas normas y que, habiendo realizado la misma carrera, perciben distintos beneficios.



SEGURIDAD VIAL

Los accidentes de tránsito se han vuelto una verdadera plaga en nuestro país. Cada año mueren unas 570 personas por esta causa, y otras 28.000 sufren lesiones temporales o permanentes. Cada 15 horas hay una muerte como consecuencia de este flagelo. La tasa de mortandad de 16,5 muertos por cada cien mil habitantes es una de las más altas de la región. La enfermedad traumática es la tercera causa de muerte en el país, y la primera entre los niños y jóvenes.

Además de ser un drama humano, los accidentes de tránsito generan un enorme costo económico, estimado en un 4.5% del PIB. Quiere decir que se llevan tanto dinero como el que se gasta en educación. Si consiguiéramos bajar la siniestralidad, no sólo evitaríamos mucho sufrimiento, sino que dispondríamos de más recursos para atender a las necesidades de la población.

Pese a la gravedad del problema, no existe una política global para atacarlo. Algunos gobiernos departamentales han tenido iniciativas valiosas, pero los gobiernos nacionales no le han dado al tema la importancia que merece. Esto no es propio de un país que cuide a su gente.

Los principales problemas a resolver

Las causas de nuestra alta siniestralidad son muchas, e incluyen entre otras el rápido crecimiento del parque automotor. Pero hay algunos factores sobre los que es posible actuar con la expectativa de generar cambios sustanciales. Los más importantes para el diseño de políticas son los siguientes:

- Nuestro país no ha acompañado el crecimiento del parque automotor con un reforzamiento adecuado de las señalizaciones, la iluminación y el acondicionamiento de las vías de tránsito.
- No hay suficiente personal especializado trabajando de manera constante en la resolución del problema. Hay especialistas que se han formado a título personal y algunos gobiernos departamentales han hecho esfuerzos de capacitación, pero no existe una política nacional al respecto. El fracaso del Corredor Garzón es, entre otras cosas, una prueba muy notoria de la falta de profesionalismo existente.



- El sistema educativo formal no ha sido adecuadamente utilizado para generar una cultura de seguridad vial. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que un 95% de los siniestros se deben al factor humano.
- La capacidad de respuesta ante siniestros está muy desigualmente repartida en el país. Según el hecho ocurra en el medio urbano o rural, en un barrio favorecido o en una zona carenciada, los tiempos de llegada y el apoyo disponible pueden ser extremadamente diferentes.
- Algunos gobiernos departamentales han insistido en las medidas represivas (limitación de velocidad, prohibición de giros, guinchado de vehículos) pero no han hecho casi ningún esfuerzo por desarrollar y reforzar hábitos positivos (campañas de comunicación que refuercen el hábito de conservar la derecha, utilizar adecuadamente el señalero o circular por las sendas pintadas en el pavimento). Una campaña que ayude a ordenar el tránsito, y consiguientemente a aprovechar mejor la infraestructura disponible, sale mucho menos dinero que ensanchar una avenida.
- Para algunos gobiernos departamentales, las multas de tránsito tienen un afán mucho más recaudador que educativo.
- Si bien la Ley 18.113 creó un órgano desconcentrado específicamente dedicado a la regulación y el control del tránsito (la UNASEV), no se lo ha dotado de los medios adecuados ni del respaldo jurídico y político que necesita para cumplir su misión.

Nuestra visión: una política nacional de tránsito seguro

El país necesita en forma urgente una política de tránsito seguro que tenga las siguientes características:

- Debe ser una política *nacional*, con un diseño que atienda a todas las necesidades del país. Sólo así podrán eliminarse las inequidades geográficas que hoy existen.
- Debe ser una política diseñada *centralmente* (mismas normas y estándares de seguridad para todo el territorio) pero aplicada en forma *descentralizada*. Para eso será necesario apoyar y fortalecer los equipos técnicos de los gobiernos departamentales.



- En acuerdo con las recomendaciones de diversos organismos internacionales, debe ser una política *de todo el Estado*, es decir, que involucre a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Debe ser una política *consensuada*, en cuyo diseño participen todos los partidos con representación parlamentaria y los principales actores económicos y sociales.
- Debe ser una política *de alianzas*, que aproveche la capacidad de aporte de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema, así como el de los organismos internacionales y gobiernos dispuestos a cooperar.

Nuestras propuestas

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

Medidas orientadas a la prevención de siniestros de tránsito

- Adecuación de la legislación nacional a las necesidades de seguridad en el tránsito. Presentación de un proyecto de ley que cree los Juzgados de Tránsito y el Fiscalizador Departamental de Tránsito. Esta figura tendrá a su cargo los cuerpos inspectivos, como manera de despolitizar el tema y quitar presión a los intendentes.
- Adecuación de la inspección técnica de vehículos a las normas y políticas nacionales de seguridad vial.
- En coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP, estandarización de normas de seguridad para la construcción de cruces, intercambiadores, pasos peatonales, vías de acceso a estacionamientos, etc.
- En coordinación con los gobiernos departamentales, se elaborará un programa nacional único, con temática unificada, para la formación de aspirantes a obtener la licencia de conducir. El programa incluirá contenidos normativos, elementos de primeros auxilios, conocimientos de mecánica y criterios de conducción defensiva.
- En coordinación con las autoridades de ANEP, introducción de la seguridad vial y para la siniestralidad como materia curricular en educación primaria y media. Los alumnos de nivel medio que obtengan calificaciones destacadas podrán ser exonerados de hasta un 50% de la



prueba teórica para la licencia de conducir, siempre que la tramiten en los dos años siguientes a haber concluido Bachillerato. Se coordinará con los institutos de formación docente para organizar la capacitación de formadores en esta materia.

- Regulación nacional y fiscalización de las academias de choferes. Elaboración de un plan de formación de formadores que incluirá mecanismos de acreditación para quienes están en actividad y cursos obligatorios para quienes se incorporan.
- Licencia única de conductores, con criterios comunes para la definición de factores inhabilitantes (visión, audición, problemas neurológicos o de consumo de sustancias, etc.).
- Desarrollo de un programa de capacitación de choferes profesionales (conductores de ómnibus, taxis, remises y camiones) a cuyo cumplimiento quedará condicionada la renovación de la libreta. La práctica internacional enseña que estos programas son una inversión de alto retorno porque, dado el gran número de vehículos que manejan, las buenas prácticas de los choferes profesionales tienen un efecto ordenador sobre el tránsito (y las malas prácticas tienen el efecto inverso).
- Creación de una Unidad de Comunicación dentro de la UNASEV, que será la responsable del desarrollo de campañas orientadas a mejorar los niveles de información y a generar hábitos positivos. Esta Unidad deberá actuar en coordinación con los gobiernos departamentales y el MTOP (para el caso de las rutas nacionales).
- Fortalecimiento, en coordinación entre UNASEV y los gobiernos departamentales, de las unidades locales y departamentales de seguridad vial.
- Inclusión en el SOA de una tasa cuya recaudación será utilizada para financiar las actividades de prevención.

Medidas de protección a los más débiles en el tránsito

Este conjunto de medidas se orienta a proteger a algunos grupos que, según las estadísticas, son víctimas especialmente frecuentes de los accidentes de tránsito. Entre ellos se cuentan los ciclistas, quienes circulan en moto y los menores de edad.

- Impulso a la instalación de ciclovías en las principales ciudades y rutas del país.
- Estandarización de las medidas de seguridad para motos.



- Programa de entrenamiento para personal que actúe en las puertas de escuelas y liceos, tanto públicos como privados, durante las horas de entrada y salida.
- Estímulos para que los gobiernos departamentales instalen semáforos en las puertas de escuelas y liceos, según un orden de prioridad definido por los antecedentes de siniestralidad.
- Instalación de dispositivos de sonido en los semáforos, para facilitar el cruce de no videntes.
- Organización de campañas de comunicación orientadas a generar hábitos amigables en el tránsito, como parte del Plan *Cultura en Positivo* (ver el capítulo “Cultura” en *Un país de oportunidades*).

Medidas orientadas a mejorar la capacidad de respuesta ante siniestros

Se proponen como medidas a ser aplicadas a escala nacional:

- Adecuar la preparación de recursos humanos (médicos y paramédicos, pero también inspectores de tránsito, personal policial y choferes profesionales) para la atención prehospitalaria de accidentados.
- Mejorar los tiempos de respuesta de emergencias móviles en el medio urbano. Aplicación efectiva del decreto 309/008 del Ministerio de Salud Pública y fiscalización de su cumplimiento.
- Ampliación de la cobertura en rutas y caminos nacionales, ya sea mediante la extensión de los convenios con emergencias móviles o la preparación de recursos locales para una primera respuesta en ruta.

Medidas orientadas a la rehabilitación y cuidado de las víctimas

- En cooperación con el MSP y los gobiernos departamentales, creación de unidades departamentales de rehabilitación que reduzcan la necesidad de traslados a Montevideo. Si bien cada departamento podrá decidir si es conveniente o no la tercerización de parte de los servicios, se definirán protocolos y estándares mínimos a ser cumplidos en todo el territorio.
- En coordinación con el MIDES, el MVOTMA y los gobiernos departamentales, elaboración de una *Guía de ciudades accesibles* a ser aplicada en forma descentralizada.
- Creación de un Premio bianual a la comunidad más accesible.



MEDIO AMBIENTE

Al Uruguay no sólo lo integran los uruguayos de hoy, sino también los que vivirán mañana. Dejarles un medio ambiente sano y biológicamente diverso es una responsabilidad que nos toca ejercer ahora. Necesitamos una política medioambiental que, sin ignorar las necesidades de producción que tiene toda comunidad humana, prevenga daños, oriente las decisiones públicas y privadas hacia la sustentabilidad y proteja los ecosistemas que se ven amenazados. Un país que carece de una buena política medioambiental no es un país que cuide a su gente.

Los problemas actuales

Con la creación en 1990 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Uruguay inició un proceso de avances en materia ambiental. Esos avances incluyeron, entre otros pasos, la aprobación de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la constitucionalización del interés general en la protección del medio ambiente, la aprobación de la Ley General del Ambiente, la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, más recientemente, la creación del Observatorio Ambiental Nacional y la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Pese a estos progresos, en los últimos años se han hecho evidentes algunos obstáculos y retrocesos. Episodios como la instalación de la minera Aratirí dejaron a la vista la debilidad de algunas garantías institucionales frente al ejercicio directo de la voluntad política.

Algunos de los problemas que nos afectan en la actualidad son los siguientes:

- Sin perjuicio de los avances logrados, las autoridades responsables de proyectar y ejecutar las políticas ambientales no tienen la suficiente jerarquía, no cuentan con los recursos adecuados y no tienen la debida autonomía técnica.
- La aplicación de la normativa ambiental es despareja, y frecuentemente más declarativa que real. En general, los “megaproyectos” muestran los puntos débiles de nuestra gestión



ambiental, especialmente cuando se desencadenan fuertes presiones de parte del Poder Ejecutivo. El caso de la Autorización Ambiental Previa de la Planta Regasificadora, así como el de Aratirí, ilustran este tipo de problemas. Asimismo, los proyectos de gran porte de las empresas públicas, como las plantas de generación térmica de UTE y la ampliación de la refinería de ANCAP, deberían ser tratados con la necesaria independencia técnica.

- No existe una suficiente coordinación entre las diferentes iniciativas de protección del medio ambiente, ni entre las iniciativas medioambientales y otras políticas públicas (por ejemplo, las políticas de recolección y tratamiento de residuos urbanos, o el control de emisión de gases y ruidos molestos en el parque automotor).
- Pese a la difusión del lema “Uruguay Natural”, el país sigue teniendo serios déficits en materia de saneamiento, tratamiento de efluentes y procesamiento de desechos.
- Si bien la preocupación medioambiental ha permeado al sistema educativo, no existe una estrategia educativa global. Como resultado, una parte de la población sigue teniendo un grado relativamente bajo de conciencia ecológica y no ha incorporado mínimas prácticas de responsabilidad ambiental.
- A pesar de algunos esfuerzos realizados, la mayoría de las ciudades uruguayas no están bien equipadas para sostener las prácticas responsables hacia el medioambiente: los lugares para tirar residuos escasean y frecuentemente están mal mantenidos; los sistemas de recolección de envases desechables, pilas y baterías no son adecuados; no existen políticas para la recepción y tratamiento de basura tecnológica (teléfonos celulares, equipos informáticos en desuso).
- El aparato estatal no cuenta con políticas adecuadas para el tratamiento de los desechos que genera su propia actividad. De este modo, los equipos informáticos en desuso se acumulan en muchas dependencias (particularmente en ANEP, que recibe muchas donaciones), los chalecos antibalas (que tienen una vida útil limitada y son difíciles de destruir) se acumulan en el Ministerio del Interior, y



se tiran grandes cantidades de papel sin tomar las medidas adecuadas para asegurar su reciclaje.

- El país enfrenta una emergencia ambiental de magnitud, que tiene que ver con el agua. El problema es grave y multidimensional. No sólo se trata del estado de nuestras fuentes de agua potable (afectadas por los agrotóxicos, los fertilizantes y el tratamiento inadecuado de efluentes industriales y urbanos), sino que también hay carencias conceptuales para enfrentar el tema (hasta ahora no hemos incorporado la noción de cuenca como objeto de políticas y de legislación). También persisten serios problemas de gestión institucional que se vuelven especialmente graves en este contexto (las pérdidas de agua potabilizada en la red de OSE siguen siendo altísimas en términos comparados).

Nuestra visión: un medio ambiente protegido por instituciones fuertes

Aspiramos a desarrollar una política de medio ambiente integral y de alcance nacional, que fortalezca el papel rector del Estado mediante el diseño y aplicación de reglas de juego claras y válidas para todos. Queremos que esa política sea eficaz y al mismo tiempo compatible con un desarrollo económico sustentable. No nos oponemos en bloque a ningún tipo de actividad productiva, pero queremos que las reglas generales se apliquen a todos los casos.

En este campo como en tantos otros, los diferentes roles del Estado deben ser manejados con independencia, para evitar efectos no deseados. El órgano regulador y habilitador debe contar con una dotación de recursos adecuada y con la necesaria autonomía técnica. Esto depende esencialmente de su ubicación institucional, así como de la composición y mecanismos de elección de sus autoridades.

Estamos convencidos de que el Estado debe jugar un rol central en este campo, pero también sabemos que no alcanza con la acción estatal. Además hace falta: una ciudadanía sensible y vigilante, que haya incorporado hábitos y prácticas en la vida cotidiana; empresas públicas y privadas responsables del impacto ambiental de sus procesos; una academia comprometida con la generación de conocimiento y organizaciones de la sociedad civil vigorosas y activas.



Nuestras propuestas

Las principales acciones que nos proponemos impulsar durante el quinquenio son las siguientes:

Medidas de fortalecimiento institucional

- Para jerarquizar las políticas ambientales es necesario fortalecer a los órganos encargados de ejecutarla. En particular, proponemos convertir a DINAMA, DINAGUA y DINARA en agencias independientes del Poder Ejecutivo y dotadas de autonomía técnica, fortaleciendo sus planteles profesionales y su dotación de recursos.
- Avanzar en el diseño herramientas de ordenamiento territorial que atiendan a las capacidades diferenciales de presión sobre los recursos naturales y diferentes hábitats, promoviendo actividades de acuerdo a la vocación de cada zona y excluyendo las actividades incompatibles con la capacidad de presión.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional, dando continuidad al funcionamiento del Gabinete Ambiental en la órbita del Poder Ejecutivo.
- Crear Juzgados Nacionales de Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, que intervengan ante conflictos de interés en cuestiones relativas a esas tres grandes áreas.
- Crear la figura del Defensor Nacional del Medio Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, dependiente del Poder Legislativo y dotado de autonomía técnica.
- Crear nuevas figuras delictivas que protejan los valores ambientales, con el consecuente fortalecimiento de la especialización jurisdiccional y del Ministerio Público.
- Exigir el uso de técnicas de conservación y mejora ambiental en obras financiadas por el Estado.
- Crear una auditoría para el tratamiento de desechos que opere en todo el aparato del Estado (Administración Central, Empresas Públicas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados).
- Fortalecer las unidades ambientales municipales, como herramienta de genuina descentralización de gestión ambiental.



Medidas de educación ambiental

- En coordinación con ANEP, desarrollar una estrategia global de educación medioambiental que abarque desde la educación primaria hasta la formación docente.
- Fomentar en toda la estructura del Estado la capacitación de recursos humanos orientada a la implementación de sistemas de gestión ambiental.
- Capacitar al personal de las unidades ambientales municipales.
- Desarrollar programas de sensibilización pública que involucren al MVOTMA, las intendencias, el IMPO y organizaciones de la sociedad civil.
- Difundir públicamente las sanciones en materia ambiental previstas en el literal B del art. 15 de la ley 17.283).

Medidas de restauración ambiental

- Impulsar programas que devuelvan el estado saludable a ecosistemas o paisajes degradados.
- Crear con ese fin Redes de Restauración que involucren a organismos públicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil presentes en la zona.
- Articular dichos programas con el *Sistema Nacional de Voluntariado* (ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Coordinar con los gobiernos departamentales correspondientes, con el MVOTMA y con el MTOP, para asegurar el apoyo logístico y los estímulos fiscales que hagan posible la realización de los diferentes programas de restauración.

Medidas de incentivo a la Actividad Empresarial Amigable con el Ambiente

- Fortalecimiento de la ecofiscalidad, introduciendo incentivos fiscales para empresas que certifiquen su calidad ambiental.
- Mejor puntuación en el sistema de compras del Estado para empresas que certifiquen su calidad ambiental (artículos 61, 79 y 152 del TOCAF).
- Incentivos fiscales para empresas que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos, el reciclaje y otras prácticas de protección del medioambiente.



- Incentivos fiscales al uso de agentes de control biológico como alternativa a los químicos.

Reforma del sistema de Estudio de Impacto Ambiental para los procesos de Autorización Ambiental Previa (AAP)

Se aspira a desarrollar un sistema de control que ofrezca más garantías que el actual, haciéndolo más imparcial y menos centrado en la investigación *ex-post* de denuncias.

- Creación, en el ámbito de la DINAMA, de un registro de empresas consultoras especializadas en estudios de impacto ambiental.
- Los interesados en obtener la APP para un proyecto productivo o constructivo deberán obtener el aval de una de las empresas registradas para realizar el estudio de impacto, siguiendo un esquema similar al que utiliza el Banco Central para la emisión de Obligaciones Negociables (donde se debe contar con el aval de una calificadora de riesgo).
- Las consultoras registradas también serán las encargadas de monitorear el efectivo cumplimiento de las condiciones establecidas en el proyecto, con la obligación de presentar informes periódicos al respecto (6 meses, 1 año o 2 años, según las características del proyecto).
- La DINAMA monitoreará y auditará en forma permanente el trabajo de las consultoras registradas.
- El costo de los estudios previos y de las fiscalizaciones posteriores será internalizado por quienes impulsen los proyectos.

Medidas de protección de las reservas de agua potable

- Desarrollar una Política Nacional de Aguas que sea formulada en términos de protección de cuencas.
- Concluir el inventario de recursos hídricos a nivel nacional, incluyendo estimaciones de oferta, demanda y balance hídrico.
- Poner en marcha un sistema de monitoreo permanente de calidad del recurso, que permita identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes.
- Establecer en cada cuenca hidrográfica programas de gestión sustentable de los recursos hídricos, compartidas con la comunidad.



- Desarrollar medidas de coordinación regional para las cuencas compartidas con nuestros vecinos, en particular el Río Uruguay y el Río de la Plata.
- Desarrollar medidas para el control de uso de agrotóxicos y fertilizantes en las proximidades de las fuentes hídricas.
- Asegurar la accesibilidad al agua potable en todo el territorio nacional.
- Elaboración, en el ámbito de DINARA, de un marco normativo para el desarrollo sustentable de la acuicultura.

Medidas para la gestión sostenible de los desechos urbanos

- Desarrollar un marco normativo para la gestión de los residuos urbanos, incluyendo mecanismos obligatorios de clasificación, reciclado y deposición final de los residuos. Estos mecanismos deberán instalarse de manera progresiva y deberán ser complementados con campañas de información y sensibilización.
- Establecer mecanismos de financiación para la construcción de plantas de deposición de los residuos urbanos, contemplando los rellenos sanitarios, las etapas de clasificación y la eventual generación de energía a partir de biogás o biomasa.
- Articular las nuevas políticas de gestión de residuos con políticas sociales dirigidas a la población de hurgadores y recicladores.

Medidas de protección a los animales de compañía, trabajo y producción

Mejorar la situación de nuestros animales no es sólo una condición para su propio bienestar, sino que nos ayuda a evolucionar como personas y como sociedad. La insensibilidad o la indiferencia hacia el maltrato y el dolor pueden convertirse en una cultura que se reproduzca por esta vía. Por eso proponemos:

- Reducir la cantidad de animales de compañía que se encuentran abandonados, mediante campañas de sensibilización y de responsabilización.



- Campañas a través de diferentes medios (radio, televisión, plan ceibal, Internet), orientadas a lograr que las personas que tienen animales a cargo les brinden las condiciones adecuadas a cada especie.
- Campañas sanitarias y de cuidado de los caballos usados para tirar carros en los centros urbanos. En la medida de lo posible, sustitución por otro tipo de vehículos.
- Plan de reubicación y cuidado de los caballos considerados “inútiles” para el trabajo en centros urbanos.
- Combate al tráfico de especies exóticas. Trabajo junto con ONGs especializadas para brindar condiciones adecuadas a aquellos ejemplares que sean recuperados.
- Involucrar a las universidades e institutos de investigación en la generación y apropiación de conocimiento sobre cómo brindar mejores condiciones a aquellos animales que deban permanecer a cargo del Estado.
- Campaña de sensibilización y control para lograr que los animales de producción tengan una vida digna. Estudiar los lineamientos al respecto de organizaciones internacionales especializadas.
- Fortalecer la Comisión Nacional Honoraria de Bienestar Animal.