

Agenda de gobierno del Partido Nacional

Capítulo 2



**LACALLE POU
LARRAÑAGA**

Programa de Gobierno
2015 / 2020

“Un país de oportunidades”



Introducción

Queremos un país con justicia social. Pero no una justicia que iguale para abajo y debilite la capacidad de iniciativa, sino una justicia que dé alas y ensanche horizontes. No queremos un país de asistencialismo. Queremos un país de oportunidades. Un país donde cada uruguayo, independientemente del hogar en el que haya nacido, tenga una posibilidad real de desplegar sus talentos y virtudes. Un país de gente que sueñe con un futuro mejor.

Un país de oportunidades es un país que no se conforma con asalar la pobreza ni con generar personas dependientes de la ayuda estatal. *Queremos trabajar por una auténtica inclusión, en lugar de conformarnos con indemnizar la exclusión.* Por eso proponemos un plan “Asentamiento Cero”, que no sólo apunte a regularizar los asentamientos existentes sino a frenar las dinámicas que los generan. Y por eso apostamos a un concepto de *megainclusión* que, tomando como base lo territorial, abarque lo económico, lo laboral, lo educativo y lo sanitario.

Queremos superar las visiones desactualizadas que han predominado en los últimos gobiernos. Pensamos, como piensa el mundo, que la pobreza no es sólo una insuficiencia de ingresos, sino una insuficiente capacidad de generarlos en forma autónoma. Por eso la pobreza no sólo genera vulnerabilidad, sino también dependencia. Aspiramos a que no quede ningún uruguayo en esa condición. Queremos políticas sociales que amparen, pero que al mismo tiempo estimulen el sentido de responsabilidad y de superación.

Un país de oportunidades es un país con una enseñanza exitosa, capaz de acoger a todos y de ayudar a cada uno a desarrollar sus mejores potencialidades. Queremos una enseñanza al servicio de los alumnos y de sus familias, donde haya menos horas de clase perdidas y más aprendizajes de calidad. Queremos una enseñanza que saque lo mejor de nuestros docentes y los ayude a desarrollarse como profesionales y como personas. Queremos una enseñanza que genere resultados en lugar de contentarse con gastar dinero. *Pensamos que, en el Uruguay de hoy, una buena política educativa es la mejor política social.*

Un país de oportunidades es un país que se esfuerza por llevar los bienes de la cultura a todos. Queremos mejores museos, mejores bibliotecas y mejores salas en todo el país, porque no creemos que el progreso se limite a la acumulación de bienes materiales.

Un país de oportunidades es un país que protege a los débiles sin castigar al resto. Un país que apoya a las madres que trabajan, introduciendo



exoneraciones impositivas y apoyos que las ayuden a ocuparse de sus hijos. Un país que no mira con sospecha a un padre que se sacrifica para mejorar la vida de su familia.

Hace ya una década que la economía uruguaya crece en forma constante. *Es hora de convertir esa riqueza en oportunidades.* Después de tantos años de abundancia, no podemos seguir pensando que el mejor Uruguay quedó atrás. Estamos convencidos de que lo mejor está por venir.



POLÍTICAS SOCIALES

La sociedad uruguaya se ha fracturado: mientras una parte de la población tiene un buen nivel de vida y puede aspirar a mejorarlo, otros viven en condiciones de exclusión y marginalidad. Pese a los esfuerzos realizados, se mantiene una fuerte dinámica de transferencia intergeneracional de la pobreza.

Tal como lo marca su carta orgánica, el Partido Nacional se propone ser constructor activo de una sociedad libre, integrada y generadora de oportunidades. Nuestro horizonte para el período 2015-2020 es avanzar sustantivamente en la superación de vulnerabilidades pendientes, en la apropiación de derechos y en la integración de sectores excluidos.

Las políticas sociales son un instrumento importante para cumplir este propósito. Nosotros queremos fortalecerlas, y por eso **nos hemos comprometido a no bajar el gasto social**. No sólo no se bajará ese gasto sino que se lo gestionará de forma más eficiente. A partir de las lecciones aprendidas en estos años, nuestras políticas sociales buscarán lograr lo que no se pudo hasta ahora.

Las insuficiencias de las políticas sociales actuales

Las políticas sociales impulsadas por los gobiernos del Frente Amplio consumen mucho dinero, alimentan grandes estructuras burocráticas, pero generan pocos resultados. Sus principales defectos son los siguientes:

- Son políticas fuertemente *estatistas*, que desaprovechan la capacidad de iniciativa y la experiencia acumulada en la sociedad. Los jerarcas del Estado quieren resolverlo todo desde sus escritorios. El resultado es mucha burocracia, muchos funcionarios y baja capacidad de introducir cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios.
- Son políticas *superpuestas y desorganizadas*, que con frecuencia caen en una multiplicación de esfuerzos poco fructíferos. Una diversidad de dependencias estatales (INAU, INDA, MIDES, ANEP, etc.) operan en forma inconexa sobre la misma población, generando desorientación y derroche de recursos.
- Son políticas que *generan dependencia*, porque atienden a los problemas de corto plazo sin intentar modificar sus causas. A diez años de haber salido de la crisis económica y social de 2002, se



sigue asistiendo con transferencias monetarias directas (tarjeta alimentaria) a unos 60 mil hogares. Frecuentemente, las contrapartidas que se exigen no pasan de ser formalidades.

- Son políticas que atienden al individuo o al núcleo familiar en situación de vulnerabilidad, pero *tejen insuficientes vínculos con la comunidad local en la que están insertos*.
- Son políticas que *no aseguran su propia continuidad*, porque son muy dependientes del ciclo económico. No existen previsiones que aseguren prestaciones mínimas ante un eventual cambio en el contexto.

Nuestra visión: el concepto de megainclusión

Nuestro gobierno va a impulsar políticas sociales que tengan en cuenta todas las dimensiones de la exclusión y que busquen superar las situaciones de vulnerabilidad desde una postura no asistencialista. *Queremos atacar los problemas de fondo y no los síntomas*. A este concepto más integral y acorde con lo que se piensa hoy en el mundo lo llamamos *megainclusión*. Sus principios generales son los siguientes:

- *Desarrollo social como doble construcción*. La superación de la exclusión exige recorrer un doble camino. Por una parte hay que reconstruir la trama social rota en lo territorial, social y cultural. Esto supone mejorar el entorno físico (infraestructura, condiciones habitacionales) y acercar servicios fundamentales como salud y educación. Por otro lado, hay que estimular una construcción actitudinal de los propios beneficiarios, de modo que, partiendo de una situación de vulnerabilidad, terminen convirtiéndose en protagonistas de su propia inclusión. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través de la construcción de una identidad, del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, la transformación del entorno termina fracasando.
- *Políticas sociales con eje territorial*. Un auténtico desarrollo social requiere la integración de las políticas de vivienda y territorio con las políticas sociales en sentido clásico. Los programas de acondicionamiento urbano y los programas sociales deben ser pensados y ejecutados en conjunto. Esta opción se justifica por dos



razones. En primer lugar, muchas de las personas en situación de exclusión económica, social o cultural son también personas que enfrentan serios problemas de vivienda o de integración territorial. En segundo lugar, el apoyo en lo territorial reduce el riesgo de trabajar con abstracciones de escritorio y favorece la articulación con las redes sociales existentes.

- *Políticas sociales que atiendan a la dimensión temporal.* No todas las personas en situación de vulnerabilidad tienen las mismas necesidades. No es lo mismo llevar años en una situación de exclusión que haber caído recientemente en ella o pertenecer a un grupo en situación de riesgo (chacareros, pequeños emprendedores, minorías étnicas, personas con discapacidades). El tiempo es un elemento fundamental para el desarrollo de las estrategias de reinserción. En algunos casos pueden ser necesarias intervenciones muy profundas y complejas, mientras que en otros casos puede alcanzarse con acciones de economía inclusiva que impulsen el desarrollo de la propia iniciativa. Lo territorial y lo temporal deben complementarse en la consideración de los procesos de vida de los beneficiarios.
- *Redes comunitarias.* Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía que la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que están en estado de latencia. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local. Queremos políticas apoyadas en la voluntad de incidir.



- *Enfoque multidimensional.* El objetivo de las políticas sociales debe ser cortar la transferencia intergeneracional (como en el caso de la pobreza extrema) o intragrupal (como en el caso de las minorías) de las situaciones de exclusión y vulnerabilidad. Para conseguirlo hace falta ver la exclusión como un fenómeno multidimensional que abarca lo sanitario, lo educativo, lo recreativo, lo productivo y lo cultural. La exclusión no consiste en vivir en un asentamiento, sino en no acceder a servicios adecuados, no contar con protección legal efectiva, no acceder a trabajos estables y dignos ni a modalidades de crédito compatibles con el desarrollo de emprendimientos sustentables. También implica, con frecuencia, ser socializado en modelos de género que reproducen la violencia y la discriminación. Por lo tanto, no puede esperarse que un solo tipo de acción (como las transferencias monetarias directas o la inclusión educativa) resuelvan el problema por sí solas. Peor aún, si recargamos al sistema educativo con tareas ajenas a lo estrictamente pedagógico, lo ponemos en riesgo de no cumplir adecuadamente ninguna de las funciones que se le asignan. Un abordaje multidimensional implica coordinar una gama de políticas públicas específicas en un mismo entorno. Nuevamente, esto sólo es posible si privilegiamos la comunidad local como ámbito del desarrollo social.
- *Coordinación de iniciativas públicas y privadas.* El énfasis en lo comunitario también contribuye a terminar con la duplicación de programas y con los mensajes inconexos. Dependiendo de cada realidad, se trabajará con la red de iniciativas y servicios presentes de la zona, en un marco general definido por las políticas públicas. Esto supone coordinar la acción de los servicios estatales entre sí, y también con las iniciativas voluntarias y las acciones de responsabilidad social empresarial.
- *Intervenciones a término.* La buena política social es aquella que, en el plazo más corto posible, se vuelve innecesaria para sus beneficiarios, porque han logrado salir de la situación de vulnerabilidad. Un programa social que siempre encuentra razones para prolongarse no es un buen programa social, excepto aquellos que se ocupan de vulnerabilidades permanentes. Por eso, con la salvedad mencionada, impulsaremos intervenciones que tengan previsto un comienzo y un final. Su diseño debe incluir objetivos concretos de corto y mediano alcance, así como sistemas de



condicionalidades que sólo permitan pasar a etapas más avanzadas del proyecto si se han logrado los impactos previstos en las anteriores.

- *Metodología de compromiso mutuo.* Las autoridades públicas deben comprometerse a asegurar ciertos avances, como mejoras en el entorno urbano o el acceso a servicios (transporte público, ambulancias, entretenimiento, etc.). Los agentes privados que eventualmente intervengan (como las organizaciones de la sociedad civil) deben precisar el alcance de sus aportes y comprometerse a alcanzar ciertas metas. Las comunidades beneficiarias deberán ir cumpliendo objetivos previamente acordados que definan un plan de salida de la situación de vulnerabilidad. Para esta lógica es esencial el manejo de indicadores de logro y de cumplimiento de compromisos.
- *Nuevo concepto de pobreza.* La pobreza no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables. Por lo tanto, una buena política contra la pobreza no puede reducirse a la asistencia mediante transferencias directas, sino que debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos. Esto no significa que las transferencias directas vayan a eliminarse, pero sí significa que deben funcionar como un instrumento entre otros. Si durante años nos limitamos a realizar transferencias, no estaremos combatiendo la pobreza sino sus síntomas. Lo anterior significa que no hay verdadera inclusión si no hay inclusión económica. La generalización del acceso a las fuentes de ingreso (en lo que influye desde la educación y la formación profesional hasta la regularización de los títulos de propiedad y el acceso al microcrédito) es uno de los ejes fundamentales del desarrollo social. Necesitamos políticas que den poder y oportunidades a las personas, en lugar de mantenerlas en un estado de dependencia.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* Los responsables de las políticas sociales deben rendir cuentas ante los ciudadanos del uso que hacen de los recursos proporcionados por la sociedad. La transparencia y la eficiencia deben ser principios rectores de la



gestión. La calidad de las políticas públicas (incluidas las políticas sociales) no se mide contando el dinero que se gasta, sino evaluando su impacto sobre las condiciones de vida de los beneficiarios.

Nuestras propuestas

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

1) Reformas Institucionales

Una reorientación de las políticas sociales requiere una reforma del tejido institucional que la acompañe. Entre las iniciativas a impulsar se cuentan las siguientes:

- El Ministerio de Desarrollo Social debe ser menos una agencia ejecutora frecuentemente superpuesta a otras, para pasar a funcionar como un organismo orientador y articulador del conjunto de políticas sociales. No se trata de sacar al MIDES “del terreno”, sino de potenciar un modelo mixto que combine la intervención directa con la orientación y evaluación de acciones realizadas por otros. Así como las Naciones Unidas han establecido las Metas del Milenio, la agenda de gobierno debe establecer las metas de superación nacional. En base a ellas, el MIDES debe trabajar con toda la sociedad para cumplirlas. Debemos apuntar a articular la acción del Estado con la participación de organizaciones no gubernamentales y voluntarias como medios de acción pública. Se trabajará en la simplificación y coordinación de acciones.
- Establecer en los programas centrales del gobierno nacional la modalidad de “un programa, un responsable”, con el objetivo de evitar que la superposición de organismos debilite el impacto y diluya responsabilidades. Cada conjunto de objetivos debe tener un responsable identificable, que rinda cuentas ante la sociedad y el sistema político.



- Organizar la política social en un conjunto relativamente reducido de programas inter-institucionales de alto impacto, en lugar de dispersarla en una multitud de iniciativas difíciles de identificar, de controlar y de evaluar.
- Definir el concepto de *gasto social permanente* como aquel que debe asegurarse en un horizonte de mediano plazo, más allá de las variaciones coyunturales. Una política social que sólo puede durar mientras haya bonanza es una política que generará traumatismos justo en el momento en que habrá más gente en situación de debilidad. Por eso es necesario establecer una regla que ponga al gasto social permanente a salvo de las oscilaciones propias de los ciclos económicos, como condición para construir políticas públicas de largo plazo que corten con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esto implica dos cosas: que el gasto social debe tener un piso garantizado que debe ser priorizado respecto de muchos otros gastos; y que ese piso debe definirse de forma tal que no se vea amenazado durante la parte baja del ciclo.
- Instalar un modelo transparente de gestión social, que permita conocer los resultados obtenidos en términos de impacto, así como evaluar el grado de eficiencia alcanzado en el uso de los recursos. Aspiramos a desarrollar un *Índice de desarrollo social, inclusión y ciudadanía*, que permita evaluar impactos a lo largo del tiempo, en forma desagregada según las diferentes zonas de intervención. La aplicación de ese instrumento se pondrá en manos de un sistema independiente de auditoría externa de resultados, que periódicamente hará públicas sus conclusiones.
- Potenciar los *Centros de Integración y Ciudadanía* como ámbitos claves para la implantación local, coordinación y evaluación continua de los programas con base territorial. Estos centros, que funcionarán con una lógica descentralizada y apuntarán a favorecer el desarrollo de liderazgos comunitarios, serán los nodos de ejecución de los programas permanentes, así como los ámbitos de coordinación inter-institucional de acciones locales. Se generará una infraestructura que facilite la apropiación por parte de la comunidad. Más allá de las especificidades que correspondan, los centros desarrollarán una serie de actividades comunes orientadas a fortalecer la trama local y generar vínculos entre lo público y privado. También serán



directamente responsables de la ejecución de algunos programas, como el programa “Ciudadanía activa” (orientado a estimular el compromiso comunitario, la identidad local y los liderazgos positivos) y el programa “Estás en tu derecho” (orientado a promover el conocimiento y ejercicio responsable de los derechos).

- En el marco establecido por la Ley 17.885 (aun no reglamentada) impulsaremos la instalación del *Sistema Nacional de Voluntariado*, que ofrezca beneficios similares a los que genera la actividad laboral en el sector formal de la economía: cobertura del Sistema Nacional de Salud, aportes jubilatorios y años computables para la jubilación. Estos beneficios sólo podrán alcanzar a voluntarios que acepten desempeñar tareas estables, sometidas a coordinación y evaluación, durante períodos no inferiores a dos años. Dentro de este marco, impulsaremos especialmente la creación de un *Programa Nacional de Voluntariado Juvenil*.
- Creación de una *Matriz de Responsabilidad Social Empresarial*, en acuerdo con dicho sector, que facilite la articulación entre las iniciativas propias del sector privado y las estrategias de política pública. Para ello se tomarán como referencia los criterios, programas y acciones incluidos la Guía ISO 26000 de Responsabilidad Social, haciendo hincapié en las dinámicas de alianza entre los distintos actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos, organismos públicos nacionales y departamentales, comunidades locales. Se seguirá promoviendo y difundiendo la Ley de Donaciones Especiales y se generarán otros estímulos y exoneraciones tributarias a las empresas que lideren programas y proyectos de Responsabilidad Social en coordinación con el Estado.
- Se impulsará un *Modelo de cooperación académica para el desarrollo social*, dirigido a todas las universidades nacionales, para estimular la investigación y el intercambio sobre temas directamente vinculados al desarrollo social. También se promoverá el intercambio y la cooperación internacional, en beneficio de todos los actores.
- Se creará el *Observatorio Social sobre Adicciones*, con la finalidad de analizar integralmente el uso problemático de sustancias adictivas y su impacto en los diferentes ámbitos sociales. Este observatorio



estará integrado a la *Red Nacional de Adicciones* (ver la sección “Salud Pública y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).

- Creación de comisarías de niños y mujeres en todo el país.

2) Plan Asentamiento Cero

En el Uruguay de hoy, unas 200.000 personas viven en asentamientos (la cifra puede oscilar entre 170 y 250 mil, según el criterio que se utilice). Esto se debe en parte a respuestas espontáneas ante la imposibilidad de acceder a una vivienda formal y en parte a acciones organizadas. En Montevideo, el mayor número de ocupaciones de tierras se produjo durante los años en los que fue intendente el Dr. Tabaré Vázquez.

Solamente dos de cada tres habitantes en asentamientos tienen acceso a agua o electricidad. Quienes tienen saneamiento apenas superan el 10 por ciento. En muchos asentamientos hay problemas graves de inseguridad y se reproduce una cultura que aleja a las personas de la educación y el empleo formal. En consecuencia, eliminar los asentamientos no sólo significaría resolver un problema de acondicionamiento urbano, sino desmontar uno de los principales mecanismos generadores de exclusión.

El Plan Asentamiento Cero, que será coordinado desde Presidencia de la República, propone crear las condiciones para eliminar los asentamientos en un plazo de diez años. Para alcanzar estos objetivos hace falta actuar en varios frentes. Los más importantes son:

- Desalentar la creación de nuevos asentamientos, eliminando los incentivos que impulsan a formarlos (en esto será clave el *Plan “Estamos contigo”*).
- Regularizar los asentamientos ubicados en zonas viables (lo que supone proveerlos de infraestructura y servicios, así como regularizar el régimen de propiedad).
- Realojamiento de aquellos hogares que se hayan instalado en zonas incompatibles con el desarrollo de una vida segura y saludable, como terrenos inundables o altamente contaminados.
- Concentrar acciones de política pública encuadradas en el modelo de la megainclusión.



Algunas de las acciones que formarán parte del Plan Asentamiento Cero son las siguientes:

- Actualización de la información disponible sobre la población residente en asentamientos y otras comunidades vulnerables, a ser realizada en cooperación entre el MIDES y el INE.
- Actualización de la información disponible sobre instituciones e iniciativas que estén activas en zonas de alta vulnerabilidad (ya sea estatales, privadas o mixtas), a ser realizada por el MIDES.
- Creación de un *sistema de respuesta rápida* que impida la creación de nuevos asentamientos a partir de marzo de 2015. Quienes invadan tierras serán desalojados en el marco de las garantías establecidas por la Constitución y la ley.
- Elaboración de *planes conjuntos* a ser aplicados en los asentamientos considerados viables, que incluyan programas de intervención pública orientados a proporcionar infraestructura y servicios (saneamiento, tendido eléctrico, caminería, transporte urbano, espacios deportivos y recreativos), programas de apoyo a ser impulsados por organizaciones privadas (Movimiento Tacurú, Techo, etc.) y contraprestaciones a ser cumplidas por los beneficiarios y la comunidad local (como la mejora de viviendas cargo de los locatarios). Estos planes conjuntos se diseñarán y ejecutarán siguiendo la metodología del compromiso mutuo.
- *Programa de liderazgo comunitario*. El objetivo será identificar y promover líderes locales que funcionen como articuladores de las políticas públicas y las iniciativas privadas en los asentamientos. Los líderes recibirán entrenamiento y apoyo. También estarán sometidos a una evaluación de desempeño que estará parcialmente en manos de la propia comunidad y parcialmente en manos del Estado. Su tarea consistirá en contribuir al diseño y aplicación de programas que unan la acción educativa, sanitaria y de promoción económica.
- Plan de *otorgamiento de títulos de propiedad* a quienes hayan ocupado predios en asentamientos considerados viables con anterioridad a setiembre de 2014. Para el otorgamiento de los títulos se establecerán ciertas condiciones relativas a la calidad de la



vivienda (mejoras a cargo del ocupante, con apoyo técnico y de materiales) y la exigencia de haber tenido un empleo o emprendimiento formal durante el 80% del tiempo en los dos años anteriores.

- Elaboración de un *plan de salida rápida* para familias residentes en zonas inhabitables. El primer paso consistirá en realizar un *relevamiento de viviendas y predios existentes* que puedan ser utilizadas para realojar a personas residentes en asentamientos inviables. Se estima que hay en el país unas 50 mil viviendas desocupadas. Una parte importante de ellas (así como un buen número de predios edificables) están en manos del Estado. No tiene sentido lanzar planes de construcción de vivienda si antes no se hace un buen aprovechamiento de este activo. El segundo paso será el diseño y ejecución de un *plan de aprovechamiento de viviendas y predios existentes*. Estas tareas serán realizadas en el marco establecido por la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 18.308), en coordinación con los gobiernos departamentales.
- *Programa de Alquiler Solidario*. Este programa se aplicará en la regularización de asentamientos, pero también será parte de un paquete de soluciones ofrecidas a la franja de población de menores ingresos (hasta 60 UR), cuyas necesidades habitacionales están desatendidas. El programa adjudicará viviendas hasta hoy desocupadas (propiedad del Estado o abandonados por deudas) a núcleos familiares ubicados en esa franja de ingresos. El núcleo familiar se comprometerá a invertir un monto equivalente al alquiler que pagaría por esa vivienda en tareas de refacción y recuperación. Para el cumplimiento de este compromiso se le proporcionarán materiales y asistencia técnica (ver al respecto el punto siguiente). El cumplimiento del compromiso habilitará a participar en el programa de titulación o generará un derecho de usufructo prolongado.
- *Plan Vivienda Urbana de Bajo Costo*. En el área metropolitana existen numerosos predios con buena infraestructura (agua potable, tendido eléctrico, saneamiento) y un costo del metro cuadrado sensiblemente menor al de la zona costera. El propósito es estimular allí la construcción de viviendas de bajo costo, extendiendo a otras franjas de ingreso la experiencia iniciada con la Ley de vivienda de interés social (Ley 18.795). Un primer componente de este plan



consistirá en la creación de una agencia no estatal para la *promoción de la auto-construcción*. El objetivo es desarrollar una versión urbana de la exitosa experiencia de MEVIR, que combine la asistencia técnica, la canasta de materiales y el esfuerzo personal. Un segundo componente consistirá en un programa de abatimiento de costos de construcción que combine estímulos para la utilización de sistemas no tradicionales (para lo que es esencial agilizar los mecanismos de otorgamiento del Documento de Aptitud Técnica) con exoneraciones impositivas (IVA, BPS, tasas aduaneras). Un tercer componente consistirá en el llamando a concursos de arquitectura para desarrollar propuestas de SCNT de bajo costo, con materiales y técnicas nacionales, y el financiamiento de modelos experimentales. Un cuarto componente será la reformulación del Plan Juntos, que hasta ahora ha tenido bajo impacto debido a problemas de diseño y de gestión. Proponemos la reformulación de ese plan, integrándolo a la lógica institucional de las políticas públicas (para lo que deberá ser incorporado a los planes quinquenales de MVOTMA). El objetivo general es facilitar el acceso a la vivienda propia a las franjas poblacionales de menores ingresos.

3) Plan “Estamos contigo”

Uno de los problemas de las políticas sociales impulsadas por el Frente Amplio es que ofrecen soluciones a quienes han caído en situación de exclusión pero protegen menos a quienes están en riesgo de caer en ella. Esto ocurre a pesar de que muchas personas que se mantienen en la formalidad tienen niveles de ingreso similares a quienes se benefician de las ayudas sociales (en Montevideo, uno de cada tres inquilinos es de nivel socioeconómico bajo o medio-bajo). Esta manera de organizar los planes sociales funciona como un incentivo para la creación de asentamientos y otras variantes de informalidad.

El plan “Estamos contigo” estará dirigido a esos hogares que están en riesgo pero reciben poco apoyo. Podrán ser beneficiarios del plan los jefes o jefas de hogar que cumplan las siguientes condiciones: vivir en un hogar pluripersonal; tener un empleo formal o un microemprendimiento debidamente registrado; pagar un alquiler o estar dispuesto a pagarlo; abonar regularmente una factura de electricidad, o estar dispuesto a hacerlo; tener un ingreso que no supere la primera franja de imposición del IRPF; no ser beneficiario de la Tarjeta Uruguay Social ni de ningún otro programa de transferencias directas,



excepto las diferentes Asignaciones Familiares. Tendrán prioridad los menores de 30 años (como forma de apoyar a las parejas jóvenes que quieren independizarse) y los hogares donde haya hijos menores de 15 años que asistan en forma regular a un establecimiento educativo.

Algunas de las medidas de apoyo que se brindarán son las siguientes:

- Incremento de la Asignación Familiar común hasta equipararla con la AFAM del Plan de Equidad, reconociendo el esfuerzo contributivo del trabajador formal.
- Para quienes no alcancen el mínimo imponible del IRPF, posibilidad de inscribirse en los planes de Alquiler Solidario previstos para los habitantes de asentamientos.
- Exoneración del IRPF para quienes no lleguen al punto medio de la primera franja de imposición. Para quienes se ubiquen en la segunda mitad de la primera franja, reducción de la tasa de imposición reducida del 10 al 5% (sin perjuicio de otras exoneraciones). Este beneficio se perderá cuando el beneficiario alcance la segunda franja.
- Para los menores de 30 años que aspiren a alquilar una vivienda, creación de un nuevo sistema de garantías con respaldo estatal, viable y en escala a la demanda, a ser gestionado por la Agencia Nacional de Vivienda.
- Elegibilidad para acogerse a los beneficios del *Plan Vivienda Urbana de Bajo Costo*.
- Elegibilidad para el *Programa de Paternidad Responsable*, el *Programa Abuelas y Abuelos*, el *Programa de Maestros Comunitarios* y otros semejantes.
- Para hogares que tengan hijos menores de 15 años, creación de una deducción para compensar gastos de educación y cuidado.
- Para quienes cuenten con microemprendimientos debidamente formalizados, posibilidad de acceder a los planes de microcrédito y



otras medidas de inclusión económica ofrecidas a la población de los asentamientos, pero con límites de endeudamiento más altos.

- Prioridad para inscribirse en programas de capacitación laboral o emprendedora.

4) Plan de protección a poblaciones especialmente vulnerables

Los programas sociales deben favorecer la autonomía de los beneficiarios, pero evitando el riesgo de generar nuevas dinámicas de exclusión. Esto supone, entre otras cosas, que ciertas poblaciones especialmente vulnerables deben quedar incondicionalmente protegidas. Entre esas poblaciones se incluyen las personas que tienen dificultades severas y permanentes para generar su propio ingreso, los menores de edad (que en ningún caso deben pagar por los eventuales incumplimientos de sus padres), los adultos mayores en mala situación económica y las mujeres que son víctimas de violencia doméstica.

Algunas de las acciones a impulsar en este marco son las siguientes:

- *Transferencias económicas directas.* La asistencia económica directa no puede ser excluida del menú de políticas sociales, pero debe organizarse de manera tal que no se convierta en un mecanismo para asalariar la pobreza. Esto significa que puede usarse principalmente en dos situaciones. La primera es la asistencia permanente a personas que, debido a su condición física, psicológica, cultural o etaria tienen impedimentos graves y permanentes para asegurar su propio sustento. La segunda es la de aquellas personas que, si bien tienen posibilidades de autosustentarse, pasan por una etapa que les impide hacerlo. En este segundo caso, es importante que las transferencias puedan actuar como un medio para facilitar la adquisición de habilidades y aptitudes en el marco de un proceso de superación personal. De esa manera, la transferencia monetaria podrá quedar condicionada a la participación en planes activos de empleo y de integración socio-cultural, o al cumplimiento de programas de rehabilitación. También es importante que, en estos últimos casos, los programas de transferencia monetaria sean a término.



- *Programa Paternidad Responsable.* El programa apuntará a mejorar el cuidado de niños que nazcan en contextos sociales críticos, desde el embarazo hasta el tercer año de vida. El objetivo es estimular el compromiso con todo el proceso, la re-definición de los roles dentro del hogar y la transferencia de hábitos y valores positivos entre las generaciones. Se atenderá muy especialmente a fomentar el involucramiento y el sentido de responsabilidad de los padres biológicos, o en su defecto de las parejas actuales de las madres. El conjunto de acciones a desarrollar incluirá rutinas de control sanitario, desarrollo de programas alimentarios específicos (a ejecutar en coordinación con el INDA), la reformulación del sistema de canastas familiares y campañas de sensibilización. Este conjunto de iniciativas se desarrollarán desde Centros de Integración y Ciudadanía implantados en las comunidades, en los que también funcionarán grupos de apoyo.
- *Plan de desarrollo de la familia rural.* Apuntará a crear condiciones para el arraigo y el desarrollo inclusivo de los núcleos familiares instalados en el medio rural, a través del uso de las nuevas tecnologías. Las acciones incluirán el apoyo escolar a distancia, la capacitación laboral para adultos, el asesoramiento en materia sanitaria y la alfabetización digital (ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*).
- *Programa de apoyo a personas con discapacidades.* Su objetivo será centralizar y potenciar las medidas de integración y estímulo dirigidas a personas con discapacidades. Entre esas medidas se incluye la flexibilización de los criterios establecidos por el BPS para el acceso a la pensión para personas con incapacidad severa y la creación de un programa de reinserción laboral o de trabajo a distancia para trabajadores con incapacidad física (por accidente, enfermedad o edad). En este marco, se ampliará y fortalecerá el programa PROCLADIS de INEFOP.
- *Programa “Primera infancia, primera oportunidad”.* Los contextos de crianza en alta vulnerabilidad generan rezagos tempranos en el crecimiento físico y en el desarrollo emocional, cognitivo y social. Con demasiada frecuencia, esto se traduce en problemas de aprendizaje durante el ciclo escolar. Para responder a este riesgo, el Uruguay



cuenta con una experiencia que ha sido reconocida internacionalmente: el Plan CAIF, que nació hace dos décadas. Sin perjuicio de otras acciones que se adopten para su mejora y perfeccionamiento, nos proponemos llegar al 100% de cobertura del Plan CAIF en los sectores de alta vulnerabilidad. Se extenderá la cobertura a niños de 0 a 2 años en forma integral, en parte con presencia de la madre y parte como ámbito de cuidado alternativo. Se estudiará la extensión del programa a niños de 4 y 5 años, a partir de un análisis en conjunto con ANEP. La ampliación de cobertura deberá ser acompañada de mayores rubros para acciones de apoyo a las familias, así como de mecanismos de supervisión para nivelar la calidad de la atención. Se crearán centros maternos comunitarios para atender la demanda que no pueda ser absorbida por los Centros CAIF (ver el plan “Contamos con nosotros”).

- *Programa Abuelas y Abuelos.* Muchos niños y jóvenes que crecen en zonas vulnerables tienen hoy a una abuela (y en menor medida un abuelo) como adulto referente. A menudo ese adulto vive en la misma casa y a veces se traslada, pero la constante es que pasa largas horas con sus nietos mientras la madre está ausente. Esas abuelas y abuelos cumplen con frecuencia una tarea sacrificada y solitaria. A menudo son el último adulto en la familia que ha tenido una experiencia prolongada en el sistema educativo o en el sector formal de la economía. El Programa se propone respaldar a esas abuelas y abuelos, potenciando su capacidad como transmisores de hábitos y valores. Los beneficios incluirán la participación en grupos de encuentro, la contención psicológica (con derivación en los casos que lo requieran), la organización de espacios lúdicos compartidos y un sistema de estímulos para organizaciones y empresas que se comprometan en tareas de apoyo.
- *Reformulación del plan Maestros Comunitarios.* Se profundizarán las acciones de apoyo a alumnos que presenten dificultades de aprendizaje o de integración al medio escolar. Con este fin, se coordinará la acción de los Maestros Comunitarios con los programas de apoyo a la lectura y con el régimen de promoción condicional que serán impulsados desde ANEP (ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*). También se coordinará la acción de los maestros con la de los líderes comunitarios y se procurará el



involucramiento de todas las redes existentes, intentando combinar los esfuerzos públicos y privados que se estén realizando en la zona.

- *Programa “Sin jóvenes no hay presente”*. Se trata de un conjunto de acciones orientadas a neutralizar las múltiples formas de vulnerabilidad que afectan a los jóvenes. Esas vulnerabilidades se abordarán integralmente mediante actividades formativas, deportivas y de recreación, así como con acciones de detección y apoyo ante las adicciones e infracciones a la ley. Para lograr un mayor impacto, se crearán espacios especialmente reservados a los jóvenes que, en la medida de lo posible, utilizarán la infraestructura de los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Se prestará especial atención a los jóvenes que no estudian ni trabajan, procurando su contención y reinserción al sistema educativo o la economía formal. Entre las medidas a impulsar se incluye una readecuación de INEFOP, una plena aplicación de la Ley de Empleo Juvenil y un refortalecimiento del programa PROJOVEN, que ha sido un modelo exitoso para unir la capacitación y la inserción laboral. El objetivo respecto de este programa es duplicar la cobertura nacional. Se creará un programa de estímulos que fomente la permanencia en el sistema educativo. También se buscará el apoyo de empresas y organizaciones de la sociedad civil para fomentar entre los jóvenes el emprendedurismo productivo, cultural y comunitario. Se convocará a las empresas a participar junto con sus trabajadores como padrinos en este programa. En materia institucional, se prevé transformar el Instituto Nacional de la Juventud en Unidad Ejecutora, con presupuesto autónomo dentro de la órbita del MIDES. En cuanto al acceso a la vivienda, impulsaremos un *Plan Vivienda Joven* al que será destinado el 20% de las viviendas otorgadas por el Plan Vivienda Nueva del MVOTMA.
- *Plan Nacional contra Violencia Doméstica “Contra el maltrato nadie está solo”*. La problemática de la violencia doméstica aumenta su incidencia en nuestra sociedad. A partir de una reformulación del establecido por la Ley 17.514, este plan se propone articular la acción de diferentes dependencias del Estado (MIDES, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, gobiernos departamentales, Poder Judicial) y de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de dar una respuesta eficiente e integral. Se crearán centros de



asistencia donde la víctima o persona en riesgo sea atendida por un equipo multidisciplinario. Esto no significa aumento de recursos, sino un mejor aprovechamiento de los ya disponibles. Se crearán asimismo refugios temporales para víctimas de violencia doméstica, o se fortalecerá a los que existen. Los diferentes puntos de entrada de las denuncias (intendencias, MIDES, jefaturas, seccionales, juzgados especializados) serán puestos en red para asegurar una mejor atención y reducir los riesgos de re-victimización. Se elaborará un protocolo de acción único, a ser aplicado en todas esas puertas de ingreso. En cuanto al agresor, se propone no solo la represión sino la derivación para su tratamiento. Si pretendemos una respuesta integral al tema de la violencia doméstica, no podemos sólo atender a la víctima sino también al agresor. También hay que generar una cultura de percepción del problema como primer mecanismo de prevención.

- *Programa de apoyo a las víctimas de explotación sexual, violencia y comercio infantil.* El sistema funcionará de manera integrada, siguiendo la misma lógica que se propone para el caso de las víctimas de violencia doméstica: conexión en red de las bocas de entrada de denuncias, atención integral de las víctimas, mecanismos de acompañamiento personal y familiar para el tránsito hacia una situación que asegure los derechos, endurecimiento de las penas y mayor control por parte de los organismos especializados.

5) Plan “Contamos con nosotros”

Muchos uruguayos adultos viven situaciones que hace necesario el cuidado de otras personas, o requieren condiciones especiales para poder ampliar sus propios márgenes de autonomía. Esta situación tiende a hacerse más frecuente con el paso del tiempo, entre otras cosas a causa del aumento de las expectativas de vida. Este plan se propone movilizar los recursos del Estado y la sociedad para que todos los uruguayos se sientan acompañados a la hora de enfrentar situaciones de desventaja o vulnerabilidad. El Plan incluirá, entre otras, las siguientes acciones:

- *Centros diurnos de apoyo a las familias.* Son centros socio-terapéuticos y de apoyo que durante el día prestan atención a necesidades básicas, terapéuticas y sociales de las familias.



Funcionarán mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil y con el Sistema Nacional de Voluntariado. Normalmente compartirán infraestructura con los Centros de Integración y Ciudadanía. Se tenderá a que los centros generen instalaciones para recibir transitoriamente a personas con necesidad de pernoctar, como víctimas de accidentes de tránsito, personas en convalecencia luego de una operación quirúrgica o quienes atraviesen situaciones traumáticas de distinto orden.

- *Centros Maternales.* Funcionarán como un programa específico dentro los Centros Diurnos. En la medida de lo posible, también aprovecharán la infraestructura de los Centros de Integración y Ciudadanía. Su propósito será ofrecer un lugar de cuidado de los niños en aquellos lugares en los que no existen otras alternativas, como los centros CAIF. Se priorizará a los hijos de madres solas que deban dejar a sus hijos al cuidado de otros para cumplir con sus obligaciones laborales.
- *Centros diurnos para la tercera edad.* Los beneficiarios serán adultos mayores en situación de vulnerabilidad, ya sea por razones económicas, sanitarias o afectivas. Los centros diurnos funcionarán como espacios de contención y atención especializada. Cada centro tendrá un equipo permanente de profesionales que trabajarán en forma coordinada, así como personas de la comunidad que podrán integrarse en forma voluntaria o remunerada. Este programa se complementará con otras acciones dirigidas al mismo público, como el programa *Deporte para todos* (ver *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa de cuidados domiciliarios.* Estará dirigido a personas con dificultades de traslado y necesitadas de cuidado. El programa se realizará en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y con el Sistema Nacional de Voluntariado. El universo de beneficiarios incluye a adultos mayores, personas con discapacidades, personas que viven solas y transitan por situaciones de enfermedad y personas que atraviesan o atravesaron situaciones traumáticas como las vinculadas a la violencia doméstica y el abuso sexual. El programa se complementará con asistencia remota a través de la línea telefónica y con equipamiento informático y de comunicaciones.



6) “Más allá de la diversidad” - Plan Discriminación Cero

La sociedad uruguaya ha hecho avances importantes en materia de lucha contra la discriminación, pero todavía queda mucho camino por recorrer. Las mujeres, los afro-descendientes, las personas con discapacidades y las minorías sexuales siguen siendo postergadas o excluidas por vías más o menos evidentes. El *Plan Discriminación Cero* buscará coordinar y fortalecer el conjunto de las acciones públicas que se orientan a combatir este problema. Aspiramos a una sociedad compuesta por individuos que no deban resignar su identidad, y que al mismo defiendan la integración como valor nacional.

El *Plan Discriminación Cero* se sostiene en tres pilares: legislación, educación y evaluación. Algunas de las acciones a impulsar (complementarias de varias de las mencionadas anteriormente) son las siguientes:

- Efectiva aplicación del mecanismo de cuota de ingreso a la administración pública para la población afrodescendiente.
- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para personas con discapacidades.
- Aplicación de los principios de Diseño Universal y Usabilidad al rediseño de los espacios públicos existentes. Aplicación de carácter obligatorio para todo espacio público a crearse. El objetivo es convertir los espacios urbanos en ámbitos de convivencia e integración ciudadana.
- Programa de contención para alumnos de enseñanza primaria y media que sean objeto de discriminación o acoso por provenir de núcleos familiares no tradicionales.
- Incorporación a los programas de formación docente de contenidos curriculares que coloquen a los futuros maestros y profesores en mejores condiciones para enfrentar la discriminación o acoso por razones de origen étnico, núcleo familiar, religión, aspecto físico y comportamientos estigmatizados.
- Controlar que los servicios públicos, especialmente los relacionados con la Salud, apliquen sin restricciones los métodos de diagnóstico y tratamientos relacionados con enfermedades de prevalencia en grupos específicos.



POLÍTICA EDUCATIVA

El Uruguay vive una situación de emergencia educativa. Nunca en nuestra historia hubo una relación tan mala entre la cantidad de dinero que se gasta y los resultados que se obtienen.

Las dificultades actuales

Los problemas de nuestra enseñanza son básicamente cuatro:

- En primer lugar, tenemos un problema relativo a la *inclusión*: nuestra enseñanza se cuenta entre las más expulsivas del continente. Menos del 40% de los jóvenes uruguayos están consiguiendo terminar la enseñanza media antes de los 20 años. En otros países de la región, como Chile, lo hace cerca del 80%.
- En segundo lugar, tenemos un problema de *calidad* de los aprendizajes: al hecho ya grave de que muchos quedan por el camino, se agrega que aquellos que siguen estudiando aprenden poco. Las sucesivas ediciones de las pruebas PISA muestran como Uruguay va perdiendo posiciones en la región y está cada vez más lejos de los países que obtienen buenos resultados.
- En tercer lugar, tenemos un problema de *equidad*: el abandono escolar y los malos aprendizajes no se reparten de manera uniforme entre los alumnos, sino que castigan a los más débiles. En contradicción con los ideales de Varela, nuestra enseñanza ha dejado de ser un instrumento para generar igualdad de oportunidades. La enseñanza uruguaya de hoy no disminuye las diferencias de origen, sino que las aumenta.
- El cuarto y último problema es un *deterioro del clima de convivencia* en los centros de estudio. Nuestras escuelas y liceos han dejado de ser lugares seguros. Los docentes deben ejercer su profesión en un clima anónimo y hostil, donde es difícil sentirse gratificado con la tarea. Las agresiones verbales y físicas se vuelven cada vez más frecuentes y llegan a involucrar a los padres.

Este deterioro no se debe a la falta de dinero. En el correr de la última década, el presupuesto educativo se ha duplicado largamente en pesos constantes. Es seguro que todavía hace falta más esfuerzo, pero la gran cantidad de recursos adicionales hubiera debido generar mejoras que no llegaron. Tampoco puede explicarse el fracaso en función de la pobreza y la marginalidad. Otros países con más problemas sociales que el nuestro están



mejorando mientras nosotros no lo hacemos. Y tampoco es cierto que los malos resultados educativos se deban a que estamos incluyendo mucha gente que hasta ahora no estudiaba. Toda América del Sur, con las únicas excepciones de Uruguay y Argentina, está consiguiendo incluir más gente al mismo tiempo que mejoran la calidad de los aprendizajes. En términos comparativos, nosotros hemos incluido a muy pocos y nos hemos deteriorado mucho.

La dura verdad es que nuestro sistema educativo está agotado. Una estructura administrativa y pedagógica que conseguía funcionar bien hace medio siglo no sirve para enfrentar las condiciones actuales. El problema es que la sociedad uruguaya cambió mucho y el sistema educativo cambió muy poco. Lo que necesitamos es introducir modificaciones profundas. Sólo en ese caso podremos hacer de la educación un auténtico motor para el desarrollo de los próximos años, y sólo en ese caso podremos esperar que la enseñanza vuelva a generar efectos positivos sobre la igualdad de oportunidades y la integración social. En este sentido específico, estamos convencidos de que, *en el Uruguay de hoy, una buena política educativa es la mejor política social.*

Nuestra visión: una educación al servicio de los ciudadanos

Queremos un sistema educativo que ponga la atención en todos los alumnos. Cada alumno cuenta. La relevancia social de la educación en general, y de cada institución educativa en particular, se debe medir en términos del aumento de las oportunidades de logro escolar (aprendizajes) del conjunto del alumnado. A la luz de estas convicciones, la política educativa que proponemos se compone de cinco líneas fundamentales:

- *Política de fortalecimiento del control ciudadano sobre el sistema educativo.* El modelo normalmente usado en las democracias para gobernar la educación consiste en poner la política educativa en manos de un Ministerio de Educación sometido a control parlamentario. Los uruguayos tenemos un ordenamiento institucional diferente, pero eso no nos obliga a renunciar al control ciudadano. La solución que proponemos consiste en separar entre la función *rectora* de la educación (fijar metas nacionales, asignar recursos, evaluar resultados), que debe realizarse bajo control del Parlamento, de la organización de la *provisión* de los servicios educativos (que es la tarea privativa de ANEP). Esta distinción es compatible con el art. 202 de la Constitución y se ve reforzada por la descripción de tareas



que corresponden al MEC en la última Ley de Educación (art. 51 de la Ley 18.437). El respeto de la autonomía es compatible con un mayor control ciudadano sobre las orientaciones estratégicas o metas nacionales en materia educativa.

- *Política de fortalecimiento de los centros.* Existe un consenso internacional en el sentido de que a la buena educación no la produce el dinero, ni los organigramas, ni las leyes, ni los docentes considerados en forma aislada, sino los establecimientos que consiguen funcionar como auténticas comunidades profesionales de aprendizaje. Después de discutir el punto durante años, hoy existe un amplio consenso en el país acerca de que las reglas de juego fundamentales de nuestra enseñanza (por ejemplo, las reglas de asignación de puestos docentes o el sistema de inspecciones) atentan cotidianamente contra la constitución de comunidades educativas vigorosas. El desafío ahora es convertir ese consenso en práctica concreta. Necesitamos centros con identidad propia y con capacidad de tomar decisiones, en el marco de objetivos nacionales y una vocación universalista. La identidad pedagógica de cada institución se construirá a partir de propuestas educativas contextualizadas y flexibles que, en su diversidad, respondan a las necesidades de los alumnos y sus comunidades territoriales.
- *Política de fortalecimiento de los directores.* Un establecimiento educativo autónomo necesita estar dotado de una autoridad propia con capacidad de liderazgo. Puede tratarse de un director individual, de un equipo de dirección o de la comunidad docente en su conjunto, pero lo importante es que se pueda tomar decisiones dentro del propio centro de estudios. Esto supone trasladar una parte del poder de decisión a los centros, incluyendo la capacidad de administrar cantidades significativas de recursos. Para lograrlo, entre otras cosas, hay que poner mayor énfasis en la formación para la gestión. Las capacidades necesarias para gestionar no son las mismas que hacen falta para enseñar. Muchas veces, cuando se premia a un docente convirtiéndolo en director, se pierde un buen docente y se gana un mal director.
- *Política de fortalecimiento docente.* Un amplio consenso internacional señala que los docentes (y especialmente los docentes de aula) son el factor individualmente más importante para lograr una enseñanza



de calidad. Pero en Uruguay padecemos graves insuficiencias en este terreno. Nuestra formación docente tiene muchos síntomas de crisis y las condiciones de ejercicio hacen que la profesión no sea atractiva para mucha gente. En este contexto, necesitamos hacer al menos tres cosas: asegurar una formación docente de calidad, mejorar las condiciones de ejercicio de la función docente (lo que incluye el salario, pero va bastante más allá de eso), e incorporar a la función docente a gente que hoy no está dedicándose a esa tarea.

- *Política de descentralización territorial.* Necesitamos un sistema educativo con autoridades más cercanas a la población y en contacto con los gobiernos departamentales y locales. Esto implica cambios en las estructuras administrativas existentes. Un cambio de esta naturaleza no se logra por decreto: se construye. Será necesario generar capacidad de gestión especializada a nivel local, en forma paralela a una progresiva transferencia de recursos y responsabilidades. Somos favorables a la creación de niveles de gestión intermedios, que operen entre las autoridades nacionales y las departamentales. Eso implica la creación de subsistemas regionales de asistencia técnica, seguimiento de gestión y control de resultados.

Nuestras propuestas

Medidas a ser impulsadas desde el Parlamento:

MEDIDA 1

Derogación parcial de la Ley 18.437 (Ley General de Educación) que incluya al menos los siguientes puntos: redefinición del rol de los consejeros votados por los docentes en el Codicen y los consejos desconcentrados; eliminación del requerimiento de 10 años de experiencia en la enseñanza pública para ser miembro del Codicen o de los consejos desconcentrados (retorno al régimen anterior); eliminación de la obligación de convocar al Congreso Nacional de Educación (que pasaría a ser optativa); modificación del inciso L del artículo 63, trasladando al MEC la potestad de revalidar títulos de formación docente. El objetivo común a estas modificaciones es reducir el peso de los intereses corporativos en el gobierno de la educación.

Asimismo, se reasignarán las actuales potestades del Codicen y los consejos desconcentrados, a efectos de simplificar y acelerar la gestión,



mejorarla coordinación y fortalecer la ejecutividad de la administración, sin perjuicio del control posterior.

MEDIDA 2

Rediseño y fortalecimiento del sistema nacional de evaluación de aprendizajes, en función de los siguientes principios:

- el que presta el servicio no puede ser el mismo que evalúa, y
- las decisiones con significado político (en este caso: qué y cómo se evalúa) deben ser adoptadas por una autoridad sometida al control parlamentario.

En particular, se promoverá la incorporación del Instituto de Evaluación Educativa a la órbita del MEC (donde funcionará como órgano desconcentrado) y la modificación de su directorio, reduciendo el peso de los representantes de ANEP.

MEDIDA 3

Elaboración de una ley sustitutiva del proyecto de creación de la UNED, que otorgue rango universitario a la formación docente e integre los esfuerzos que hoy se realizan tanto en el sector público como en el privado. La formación docente de nivel universitario debe abarcar desde los docentes de educación inicial hasta los de bachillerato, en todas las ramas de la enseñanza que están a cargo de ANEP.

MEDIDA 4

Mientras no se ejecute la medida anterior, los consejos de las distintas ramas de la enseñanza deberán seleccionar mediante procedimientos transparentes hasta un total de 200 maestros y profesores por año, durante los cinco años del período de gobierno, con los que se conformarán 10 grupos para realizar estudios de Especialización y Maestría en el área educativa. Los cursos podrán ser impartidos por instituciones universitarias tanto públicas como privadas, a partir de un núcleo común. Las instituciones que impartirán los cursos serán seleccionadas mediante un proceso licitatorio organizado por



el MEC. Los candidatos seleccionados podrán elegir la institución en la que realizarán su maestría, y el MEC contará con un fondo presupuestal para pagar una anualidad por docente inscripto. Los docentes que se incorporen al programa se comprometerán a seguir trabajando en la enseñanza por un mínimo de cinco años luego de haber obtenido el título. Objetivo para el quinquenio: 700 maestros y docentes con título de maestría y 300 con título de especialización

MEDIDA 5

Creación de un programa en la órbita del MEC que financie hasta 150 becas de excelencia dirigidas a docentes en actividad, con una lógica similar a la del Sistema Nacional de Investigadores. Las becas operarán como un sobresueldo y no estarán gravadas por el IRPF. Los beneficiarios serán seleccionados mediante concurso de méritos, entre los que se valorarán especialmente las prácticas pedagógicas e institucionales innovadoras. En el caso de la enseñanza media, también contará como mérito el hecho de trabajar en un centro de estudios que tenga una baja tasa de deserción, o la haya bajado significativamente en los años anteriores. Como contrapartida a la beca, los beneficiarios desarrollarán tareas de apoyo a centros y a docentes, así como tutorías a docentes recién incorporados al sistema.

MEDIDA 6

Creación de un programa en la órbita del MEC, llamado “Docentes siglo XXI”, dirigido a renovar y fortalecer la práctica docente mediante la formación en el exterior de docentes y administradores de centros educativos. El programa ofrecerá becas a egresados de bachillerato que aspiren a profesionalizarse en estas funciones, con el fin de que se formen en el exterior (se elaborará una lista de países e instituciones que aseguren altos niveles de excelencia). La beca cubrirá los costos de inscripción y manutención durante un período de hasta cuatro años. La homologación de los títulos obtenidos estará a cargo del MEC. Los beneficiarios de las becas suscribirán un compromiso que los obligará a retornar al país y a trabajar en la enseñanza un mínimo de tres años por cada año que hayan cursado en el exterior. Al menos parte de esa actividad docente deberá realizarse en centro de formación docente nacionales, tanto públicos como privados.

MEDIDA 7



Creación de fondos presupuestales a ser administrados por el MEC (tal como se hace hoy, por ejemplo, con el Programa Compromiso Educativo) a los que puedan aspirar los centros educativos públicos, previa autorización de las autoridades de ANEP. Ejemplos:

- Fondo de fortalecimiento edilicio (que incluiría la posibilidad de convenios con los gobiernos departamentales y el MTOP).
- Fondo de fortalecimiento de proyectos pedagógicos
- Fondo de perfeccionamiento docente
- Fondo de apoyo a instituciones que atienden a poblaciones vulnerables

Las solicitudes a ser presentadas por los establecimientos deben tener la forma de proyectos evaluables; la continuidad del fondo (o la posibilidad de presentarse a nuevos fondos) estará ligada a los resultados de la evaluación; el dinero que ingrese al sistema educativo por esta vía será siempre complementario (nunca sustitutivo) de la asignación presupuestal básica de cada centro.

MEDIDA 8

Mandar por ley el descuento de las horas de clase no dictadas como consecuencia de medidas gremiales en todos los niveles de la enseñanza, excepto en el caso de que se establezcan planes formales y debidamente auditados de recuperación del total de horas perdidas.

Medidas a ser impulsadas desde el Poder Ejecutivo:

MEDIDA 9

Creación de nuevos centros CAIF, y otros con similar función, en la medida necesaria para alcanzar la universalización de la escolarización de niños de tres años y completar la de 4 años. Se estima que serán necesarios unos 120 centros adicionales, lo que supondría una inversión del orden de los 30 millones de dólares, más unos 13 millones de dólares anuales para cubrir los gastos de funcionamiento. Durante el proceso se priorizará a los niños que crecen en hogares ubicados en el primer quintil de ingresos. Esta medida es parte de lo propuesto en relación al Plan CAIF en el capítulo "Políticas



sociales”, pero además tiene un sentido educativo específico. No se construye un segundo piso (educación media) sobre un frágil primer piso (educación primaria) y no se construye un buen primer piso si no hay buenos cimientos (educación inicial y atención a la primera infancia).

MEDIDA 10

Creación del *Compromiso con la Política Educativa Nacional* como requisito para solicitar al Senado la venia a los tres miembros políticos del Codicen. El procedimiento a seguir sería el siguiente: a) el Ministerio de Educación elabora una propuesta de documento donde se definen las grandes líneas y objetivos de política educativa para el quinquenio (de manera similar a como hoy lo hace el Ministerio de Vivienda, fijando líneas que marcan la actuación de otras dependencias públicas, como el Banco Hipotecario o la Agencia Nacional de Vivienda); b) ese documento es sometido a consideración y aprobado en Consejo de Ministros; c) se redacta una declaración que incluye el compromiso público de tomar en forma sistemática decisiones que sean consistentes con esa política; d) la firma y divulgación de ese compromiso será tomada por el Poder Ejecutivo como condición política para presentar a la consideración del Senado de la República el nombre de un candidato a integrar el Codicen. Antes del otorgamiento de la venia deberá haber una audiencia y presentación del candidato ante la Comisión correspondiente.

Medidas a ser impulsadas desde los entes de enseñanza:

MEDIDA 11

Introducción de cambios en las reglas de juego para seleccionar directores. Entre ellas:

- Profundización de la formación en gestión y liderazgo, a ser dictada por una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas (incluyendo escuelas de gestión).
- Reducción de la cantidad de años de docencia que se exigen como requisito para poder aspirar a una dirección (las exigencias actuales son excesivas en términos comparados).
- Mínimo de tres años de permanencia en un mismo establecimiento para los directores en efectividad, y de dos años para los directores que no ocupen cargos efectivos.



- Exigencia de elaboración de un plan de centro como condición para ser confirmado en el cargo en todos los centros educativos del sistema (UTU ya lo hace). Junto con la aprobación del plan, las autoridades podrán otorgar fondos para su ejecución.
- Evaluación de resultados del plan propuesto como condición para confirmar al director en el cargo.
- Se otorgará a los directores la capacidad de seleccionar a los miembros de su cuerpo docente mediante procedimientos fundados. Se tomarán las previsiones necesarias para aplicar esta medida en forma gradual y respetuosa de los derechos adquiridos.

MEDIDA 12

Modificación del régimen de elección de horas docentes en Secundaria y la educación técnica, que incluya al menos las siguientes innovaciones:

- obligación de mantener las horas elegidas durante un mínimo de dos años;
- derecho a mantener las horas en un establecimiento una vez concluido el período de dos años, cualquiera sea la situación escalafonaria del docente, con la única condición de contar con el acuerdo de la dirección;
- concentración de las horas de coordinación/corrección/planificación en el instituto donde el docente tenga un mayor número de horas.
- avance progresivo hacia un esquema de profesor/cargo.

MEDIDA 13

Como parte de una política de fortalecimiento de los centros, se autorizará la creación o aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los propios centros, en un régimen de rendición de cuentas *ex post*.

MEDIDA 14

Renovación profunda del sistema de inspecciones, transformando las actuales inspecciones de asignatura y de centro en un sistema de auditoría pedagógico-organizacional, a cargo de un equipo multidisciplinario (integrado



por pedagogos, expertos en gestión, especialistas en arquitectura educativa, etc.) que se instale varios días en un establecimiento y evalúe todos los aspectos de su funcionamiento (incluyendo entrevistas con alumnos, padres y egresados). Al cabo de ese lapso, el equipo de auditoría hace una devolución al conjunto de la comunidad educativa (dirección, docentes, funcionarios, padres), que se complementa con un ejercicio de auto-evaluación. De allí sale un plan de mejora que será el punto de referencia para una auditoría futura. La sustitución del antiguo régimen de inspecciones por el nuevo se hará en forma progresiva.

MEDIDA 15

Desarrollo de una política de mejoramiento de los salarios docentes, asociado a mejoras en términos de capacitación y desempeño. La antigüedad dejará de ser el principal factor determinante del monto de las remuneraciones. En las etapas avanzadas del proceso, y con la finalidad de estimular el trabajo en equipo, el desempeño a considerar no será únicamente el del docente individual sino el del centro de estudios en el que trabaja.

MEDIDA 16

Desarrollo de cursos de perfeccionamiento, actualización y especialización para docentes en actividad, acordes con las exigencias de cada subsistema (por ejemplo, especializaciones en segunda lengua, uso de TICs en procesos educativos, evaluación, resolución de conflictos, alumnos con capacidades diferentes). La participación en los cursos se realizará en tiempo remunerado. Los diplomas finales sólo se otorgarán tras haber aprobado una instancia de evaluación. Las actividades de perfeccionamiento y especialización podrán realizarse tanto en el país como en el exterior.

MEDIDA 17

Modificación y generalización del régimen de año sabático de perfeccionamiento docente. Podrán aspirar a este beneficio, cada seis años, los docentes efectivos con Grado 4 o superior. Durante el año sabático el



docente seguirá percibiendo la totalidad del sueldo pero quedará liberado del dictado de clases. Como contrapartida deberá comprometerse a desarrollar un trabajo de investigación o de desarrollo institucional, bajo la supervisión de un tutor, o a cumplir un programa de formación de nivel universitario, ya sea dentro o fuera del país. El debido cumplimiento del plan de trabajo prometido será condición para poder acceder a otro año sabático seis años más tarde. Su incumplimiento eliminará ese derecho y tendrá un fuerte impacto negativo sobre la evaluación.

MEDIDA 18

Fortalecimiento de las Asambleas Técnico-Docentes como espacios de reflexión y discusión pedagógica. Se aprobarán partidas presupuestales para la contratación de especialistas nacionales y extranjeros que hagan aportes al trabajo de las ATDs, así como para la creación de una línea de publicaciones a ser gestionada por los propios docentes.

MEDIDA 19

Creación de un programa de desarrollo de instrumentos de formación y apoyo a la tarea docente en coordinación con el Plan Ceibal. Los instrumentos informáticos deberán usarse de tal modo que favorezcan el trabajo en red de docentes que cumplan tareas en lugares distantes. Se remunerarán horas para la capacitación y entrenamiento de docentes en el uso de esas herramientas.

MEDIDA 20

Desarrollo de una política de reclutamiento de nuevos perfiles para la docencia de nivel medio, como política de corto plazo para subsanar la carencia de docentes titulados, especialmente en algunas asignaturas y en algunas regiones del país. Para eso se apelará a personas con formación universitaria que estén dispuestas a incorporarse a la actividad docente en un régimen de tutoría y tras recibir una formación pedagógica básica. Se aspira a reclutar profesionales que han pasado el pico de máxima actividad y universitarios jóvenes con alto perfil de notas. A todos ellos se les ofrecerá un año de formación pedagógica (tanto en instituciones públicas como privadas) y la incorporación a la tarea docente bajo la supervisión de un docente de alta graduación. Se trabajaría en base a contratos anuales de dedicación parcial,



cuya renovación quedaría sujeta a resultados. Esta medida de carácter paliativo apuntaría a generar mejoras de corto plazo mientras se crean las condiciones para formar nuevas generaciones de docentes profesionales.

MEDIDA 21

Sustitución del diseño curricular por contenidos a un diseño curricular por objetivos pedagógicos escalonados, formulado en términos de adquisición de destrezas y contenidos de alto valor estratégico. Fortalecimiento del vínculo entre las tareas de diseño curricular y la tarea de evaluación de resultados que ha sido encomendada al Instituto Nacional de Evaluación (sin que ello implique que la tarea de evaluación quede reducida a este punto).

MEDIDA 22

Mandar por ley la participación permanente de Uruguay en las pruebas PISA. Realización de las gestiones pertinentes ante la OCDE para ampliar el tamaño de la muestra de estudiantes a los que se administra la prueba PISA, con el fin de generar conocimiento nuevo y más detallado sobre la distribución de los déficits de aprendizaje en el alumnado uruguayo. Estos resultados serán de particular utilidad al ser confrontados con los que obtenga el Instituto Nacional de Evaluación.

MEDIDA 23

Instrumentar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación y las instituciones de educación terciaria, la prueba nacional de egreso de la enseñanza media, con la finalidad establecida en el punto 3 de la sección Evaluación Educativa del Documento de Acuerdo sobre Educación de mayo de 2010. Los estudiantes podrán presentarse a la prueba hasta con dos asignaturas pendientes. Si obtienen un puntaje de suficiencia, serán exonerados de rendir esas asignaturas. De este modo se crea un incentivo para que los estudiantes se preparen y rindan la prueba en condiciones adecuadas.



MEDIDA 24

Se encomendará al INEEd el desarrollo de nuevas formas de evaluación de aprendizajes en línea, que tomen como base las experiencias realizadas en los últimos años. El propósito es contar con un sistema de pruebas preceptivas y enfoque curricular y formativo, que permitan una rápida apropiación de resultados por parte de los docentes y de las autoridades educativas. El sistema también podrá usarse para evaluar niveles de satisfacción de los alumnos, de los docentes y de las familias.

MEDIDA 25

Intensificar el ritmo de creación de Escuelas de Tiempo Completo, sin confundirlas con las de Tiempo Extendido. Se aspira a llegar a las 500 escuelas de este tipo, priorizando el acceso de la población más vulnerable. Se creará un plan de estudios específico (alternativo al Programa de Escuelas Urbanas que hoy les sirve de marco) para aumentar los márgenes de innovación pedagógica. Se continuará la política de creación de jardines de tiempo completo. Progresiva conversión de los actuales jardines y escuelas de Tiempo Extendido en establecimientos de Tiempo Completo.

MEDIDA 26

Reorganización curricular de la educación primaria y eliminación del “pase social”. Los seis años se organizarán en tres ciclos de dos años cada uno. Dentro de cada ciclo operará un régimen de promoción condicional no acumulable y un sistema de tutorías para quienes sean promovidos en esas condiciones. El régimen de promoción condicional implica que el alumno podrá cursar el año siguiente pese a no haber alcanzado la suficiencia en el año actual. Si promueve el nuevo año, también se le dará por promovido el anterior. Este régimen no se aplicará a todos los alumnos, sino a aquellos que exhiban déficits moderados en su proceso de aprendizaje. Al cabo de un año lectivo, los alumnos de primaria quedarán ubicados en tres grupos: aquellos que promueven, aquellos que promueven condicionalmente y aquellos que repiten. Las promociones condicionales no serán acumulables: si un alumno no alcanza la suficiencia en el año al que fue promovido de manera condicional, deberá repetirlo. Las clases remediales se dictarán durante todo el año siguiente a la promoción condicional.



MEDIDA 27

Tanto para los alumnos promovidos en forma condicional como para otros que evidencien niveles significativos de dificultad o rezago, se instalarán clases remediales en contra-turno a cargo de maestros tutores. En el caso de las escuelas de tiempo completo o de tiempo extendido, la actividad de los tutores se desarrollará dentro del horario escolar, en sustitución de otras actividades. Estas acciones de tutoría en pequeños grupos se aplicarán cuando no resulten suficientes las prácticas inclusivas en el aula. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el programa *Maestros Comunitarios*.

MEDIDA 28

Eliminación de la Unidad de Diagnóstico Integral (UDI), dependiente del CODICEN y creación gradual de gabinetes psico-pedagógicos interdisciplinarios que atiendan a los alumnos con necesidad de apoyo en un conjunto de entre 2 y 6 establecimientos ubicados en una misma zona. En el Uruguay urbano esto requeriría unos 280 gabinetes. A razón de tres profesionales por gabinete, esto supone la incorporación paulatina de 840 profesionales. La renovación de los contratos de estos profesionales debería requerir como condición previa la ausencia de objeciones serias y fundadas por parte de los directores de los establecimientos a los que atienden.

MEDIDA 29

Programa de apoyo a la comprensión lectora. Casi la mitad de los alumnos de 15 años que están dentro del sistema educativo quedan por debajo del nivel de suficiencia en las pruebas PISA de lectura. Esta insuficiencia pesará gravemente sobre su desarrollo personal y profesional. El programa buscará mejorar los niveles de comprensión y generar hábitos de lectura, especialmente en escuelas ubicadas en las zonas más desprotegidas. Para ello se realizarán programas compensatorios a cargo de docentes que recibirán un entrenamiento específico y una remuneración que tendrá en cuenta las características de la población atendida. En los lugares en los que sea posible, la acción de estos maestros se articulará con las bibliotecas públicas presentes en la zona, a las que se dotará de materiales adecuados. Para el



financiamiento de este último componente se buscarán acuerdos con los gobiernos departamentales. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el programa *Maestros Comunitarios*.

MEDIDA 30

Inglés en todas las escuelas. La enseñanza pública cuenta actualmente con 948 escuelas urbanas y 1.131 escuelas rurales. De este total, se dicta inglés presencial en 282 escuelas. La tarea está a cargo de 445 docentes. Además existen cursos de inglés a distancia en el marco del Plan Ceibal, que se dictan en forma optativa a alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuelas urbanas. Nuestro objetivo es que todos los alumnos de enseñanza primaria reciban cursos de inglés hasta alcanzar el nivel A2. El primer paso será reforzar y reorientar el programa “Ceibal en inglés”. Esto implica aumentar el número de profesores remotos y ampliar la producción de materiales de apoyo. El segundo paso será aumentar la enseñanza presencial, sin descartar el apoyo de medios electrónicos. Para lograrlo se suscribirán acuerdos de cooperación con instituciones privadas de enseñanza de inglés que actúan en el país, así como con organizaciones y gobiernos extranjeros. El objetivo de esos convenios sería lograr el acceso a recursos docentes, materiales de apoyo y recursos tecnológicos como software educativo. También se recurrirá al *Sistema Nacional de Voluntariado* para reclutar docentes que, tras el debido entrenamiento, trabajen en el aula bajo el monitoreo de la maestra. Este recurso permitirá reforzar la enseñanza presencial a un costo moderado, ya que (tal como se indicó en la sección “Políticas sociales”) los voluntarios no cobrarán sueldo, aunque sí tendrán cobertura de FONASA y aportes jubilatorios.

MEDIDA 31

Fortalecer los Centros de Tecnología de Educación Primaria de cada departamento, como forma de fomentar la incorporación de tecnologías al trabajo pedagógico. Creación de Centros de Tecnología que den apoyo simultáneo a escuelas, liceos y escuelas técnicas. Servirse de los apoyos tecnológicos para crear programas de “aulas hermanas” con instituciones nacionales y del extranjero.



MEDIDA 32

Como parte del esfuerzo por desarrollar nuevos esquemas institucionales, se pondrá en ejecución un programa piloto consistente en la creación de establecimientos que abarquen los seis años de Primaria y los tres del Ciclo Básico de la enseñanza media, en régimen de tiempo completo. En estos establecimientos se introducirán otras iniciativas innovadoras, como los docentes coordinadores o referentes de asignaturas.

MEDIDA 33

Se incluirá el desarrollo de competencias emprendedoras como objetivo curricular, y se dictarán cursos al respecto en la enseñanza primaria, en la media y en los programas de formación docente. El diseño curricular de estos cursos se realizará en diálogo con el sector privado y con los programas académicos existentes en el sector universitario.

MEDIDA 34

A nivel de la enseñanza media, se impulsará una organización del currículum en tres anillos de prioridad pedagógica:

- el primer anillo estará constituido por las áreas curriculares consideradas de máxima prioridad: lenguas (incluyendo idioma español y una segunda lengua), matemáticas y ciencias. En cada una de estas áreas habrá cursos obligatorios y cursos remediales para quienes no alcancen niveles de logro satisfactorios. Los objetivos a alcanzar en estos cursos se ajustarán a estándares internacionales.
- El segundo anillo estará constituido por áreas curriculares de alta prioridad y tránsito obligatorio: informática, competencias emprendedoras, expresión, valores y formación ciudadana.
- El tercer anillo estará constituido por áreas curriculares complementarias de acceso condicionado (literatura, filosofía, historia del arte, tecnología, cursos avanzados de ciencia, etc). Se podrá optar por estos cursos en la medida en que no sea necesario tomar cursos remediales. La oferta en este tercer anillo podrá variar de un establecimiento a otro, según decisiones a ser tomadas en el propio



establecimiento. Para facilitar el funcionamiento de este componente podría instalarse un sistema de créditos.

MEDIDA 35

Se fortalecerán y extenderán programas que han resultados exitosos en los últimos años, como el *Promejora* y los Bachilleratos Tecnológicos del Consejo de Educación Técnico-Profesional (ex-UTU)

MEDIDA 36

Creación del *Bachillerato agrario a distancia* como forma de facilitar la permanencia de la familia en el medio rural. Este nuevo Bachillerato combinaría el uso de tecnología para brindar educación a distancia con instancias presenciales, para las que se cubrirían los costos de traslado y alojamiento. El programa se organizará en coordinación con los gobiernos departamentales e incluirá un sistema de estímulos para que productores de la zona participen en el financiamiento de los costos.

MEDIDA 37

Creación del programa *Estudiando se llega más lejos*, que ofrecerá pasantías laborales a alumnos que hayan terminado Bachillerato antes de los 20 años. El programa apuntará al doble objetivo de crear incentivos para concluir la enseñanza media y orientar hacia la actividad económica formal a los bachilleres que no aspiren a realizar estudios terciarios.

MEDIDA 38

Creación de un programa de detección y promoción de la excelencia, que permita acceder a becas y oportunidades de estudio a alumnos que obtengan un alto rendimiento académico sostenido en el tiempo.

MEDIDA 39

Desarrollo de un conjunto de medidas dirigidas a asegurar la inclusión educativa de personas con discapacidades. Entre ellas, se incorporará la



lengua de señas y lectura Braille como asignaturas optativas dentro de los planes de estudio, y se diseñará un programa de reducciones impositivas para la compra de software y tecnología asistiva (AT).

MEDIDA 40

Creación de una plataforma informática a través del Plan Ceibal, dirigida a madres o adultos referentes, con el fin de favorecer el apoyo domiciliario al proceso educativo. Servirse de esta red para ofrecer programas de educación de padres en el marco del Programa de Paternidad Responsable (ver el capítulo “Políticas sociales”).

MEDIDA 41

En el terreno de la educación no formal, se trabajará con las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial para crear un *Programa de cooperación intergeneracional*, orientado a facilitar la transferencia de saber y experiencia de vida de personas jubiladas a jóvenes, como preparación para incorporarse a la vida laboral. Los adultos participantes de este programa actuarán como tutores de uno o varios jóvenes, ayudándolos a prepararse para el desempeño de una actividad u oficio y al mismo tiempo sirviéndoles de referencia y apoyo en su proceso de superación y desarrollo personal.

MEDIDA 42

También en el área de la educación no formal, se trabajará en una modalidad mixta de formación laboral dentro del Sistema Nacional de Cuidados. A través del INEFOP y el BPS, se formará y dará experiencia laboral a jóvenes para ponerlos en condiciones de brindar algunos de los servicios ofrecidos dentro del Sistema.

Medidas relativas a la educación superior:

MEDIDA 43

Tras muchos años de postergación, se dará cumplimiento a la Ley 17.296, cuyo artículo 296 ordena la construcción en Montevideo de una Ciudad



Universitaria para jóvenes provenientes del interior. Más de mil uruguayos ven obstaculizados (y a veces imposibilitados sus estudios) como consecuencia de este incumplimiento que se arrastra desde el año 2001.

MEDIDA 44

Como parte del esfuerzo por desarrollar la educación superior en el interior del país, apoyaremos el desarrollo de la UTEC y promoveremos la concreción de la Universidad del Norte, sobre la base de la oferta actualmente existente en la Regional Norte de la Universidad de la República. Un sistema de promoción y aseguramiento de la calidad permitirá monitorear los avances de la descentralización universitaria de acuerdo a estándares de exigencia.

MEDIDA 45

Se adecuarán los procesos de creación de nuevas instituciones universitarias y terciarias, estatales y privadas, sobre la base de proyectos institucionales sólidos y sustentables. La creación de nuevas instituciones no debe circunscribirse al modelo universitario tradicional. La existencia de una variedad de instituciones de carácter politécnico en el formato de instituto universitario, adecuadamente vinculadas en red, permitirá movilizar recursos de formación hoy subutilizados.

MEDIDA 46

Se instalarán mecanismos institucionales de definición y articulación de políticas para el conjunto del sistema de educación superior, con la participación del Ministerio de Educación y la presencia de los actores del sistema. Las políticas de educación superior deberán articularse con las orientaciones generales de la educación nacional.

MEDIDA 47



Se impulsará la creación de una Agencia Nacional de Acreditación que ponga al país en sintonía con las mejores prácticas internacionales y con las políticas acordadas en el Mercosur. La agencia debe funcionar con total independencia técnica y debe ofrecer programas de acreditación voluntaria a instituciones tanto públicas como privadas. Esos programas incluirán un componente de autoevaluación y una evaluación externa a cargo de pares expertos que actuarán en función de estándares previamente definidos. Es necesario promover una cultura de la calidad y de la transparencia que permita el acceso a información relevante por parte de los estudiantes y sus familias, así como de los empleadores. Una experiencia en la que Uruguay se debe embarcar es la del diseño de los perfiles de egresos en términos de competencias. En este camino se encuentra Europa con su Proyecto Tuning.

MEDIDA 48

La oferta de postgrado cumple un papel importante tanto en los procesos de investigación, desarrollo e innovación, como en el fortalecimiento del cuerpo académico de las propias instituciones terciarias. Aún los sistemas en proceso de desarrollo como el uruguayo, cada vez requieren docentes con grados superiores (especialmente el doctorado). Desde el gobierno se apoyará a las instituciones en el cumplimiento de este proceso. Se promoverá la ampliación de la oferta actual de postgrados universitarios de calidad, facilitando los acuerdos con instituciones del extranjero, y se establecerán mecanismos permanentes de becas para estudios de postgrado, tanto en el país como en el extranjero con cláusulas de retorno.

MEDIDA 49

Se fomentará la internacionalización del sistema de educación superior. La movilidad de docentes, graduados y estudiantes contribuye a mejorar la calidad académica y a crear instituciones más actualizadas y abiertas a una realidad siempre cambiante. La Unión Europea impulsa este proceso con su Espacio Europeo del Conocimiento y en la región se ha puesto en marcha el mecanismo de acreditación regional ARCUSUR, del que participa la mayor parte de los países de América del Sur. Uruguay necesita diseñar una estrategia de inserción internacional universitaria que involucre tanto a las instituciones públicas como a las privadas. Desde el gobierno haremos esfuerzos por impulsar esta tarea, dentro del más estricto respeto al régimen



autonómico. Fomentaremos los programas de intercambio e impulsaremos un proceso de definición de perfiles de egreso que tenga en cuenta las tendencias internacionales.

MEDIDA 50

Las iniciativas de apoyo al desarrollo de la investigación son presentadas en la sección correspondiente a investigación, desarrollo e innovación en *Un país auténticamente productivo*.



CULTURA

Cultura no es un conjunto de actividades reservadas para una élite sofisticada, ni tampoco cualquier cosa que aparezca en una página impresa o que ocurra sobre un escenario. Un bien cultural sólo merece ese nombre si nos ayuda a desarrollar nuestra sensibilidad, enriquece nuestra comprensión del mundo, mejora la calidad de nuestra convivencia y nos estimula a hacer un ejercicio más creativo de nuestra libertad. Nuestras políticas culturales estarán orientadas a ampliar el acceso de todos los uruguayos a bienes genuinamente culturales.

Las dificultades actuales

Los últimos dos gobiernos han gastado mucho dinero en políticas culturales. Solamente entre 2010 y 2013, el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura pasó de algo más de 100 a más de 150 millones de dólares (casi 400.000 dólares por cada día del año). La situación no es de penuria económica. Sin embargo, muchos uruguayos siguen sin tener una oportunidad real de enriquecer su menú de opciones culturales.

Los principales problemas que han impedido un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos en estos años son los siguientes:

- Las políticas culturales impulsadas por los últimos dos gobiernos han tenido sesgo político. Buena parte de las actividades realizadas no se propusieron promover la cultura en general, sino apoyar a quienes reproducen visiones de la realidad, justificaciones y “relatos” que favorecen una causa política específica.
- El alcance de las acciones culturales ha sido desigual en términos geográficos: Montevideo sigue concentrando una gran proporción de los recursos, instalaciones y actividades. La política de “Centros MEC” ha sido un esfuerzo importante, pero tuvo orientaciones y logros muy desiguales. Pese a lo declarativo, el gobierno nacional restó apoyo a la celebración y cultivo de nuestras tradiciones.
- Las políticas de promoción de la cultura no estuvieron coordinadas con las políticas educativas. De este modo se perdió la posibilidad de aprovechar al sistema educativo formal como herramienta para la promoción de la cultura, al tiempo que se perdía la oportunidad de



apelar a las manifestaciones culturales para dar más atractivo a la educación formal.

- En el correr de estos años ha habido logros, como el fortalecimiento del ballet del Sodre, pero el resultado global no está a la altura de la cantidad de recursos movilizados. Algunos de los principales proyectos anunciados nunca llegaron a ser ejecutados. Tal es el caso del Sistema Nacional de Museos, que no dejó de ser un organigrama. En otros casos, se presentan como logros lo que sólo son continuidades. Por ejemplo, la creación del Instituto de Artes Escénicas fue en realidad una reestructura del antiguo Departamento de Artes Escénicas de la Dirección de Cultura del MEC. El Museo Pedro Figari es básicamente un nuevo nombre dado a una pinacoteca existente en el Museo de Histórico Nacional. Algo similar ocurre con el Centro Nacional de Documentación Musical Lauro Ayestarán. Los resultados genuinos son menos que los anunciados.

Nuestra visión: una cultura pluralista y de alcance nacional

Aspiramos a desarrollar políticas culturales pluralistas (es decir, desvinculadas de todo sesgo político-partidario), que alcancen a la mayor cantidad posible de uruguayos. Muy en especial, nos importa llegar con las políticas culturales a personas con baja predisposición al consumo cultural, ya sea porque tienen pocas posibilidades de acceso o porque tienen una débil acumulación cultural previa. Entendemos que el papel de las políticas culturales consiste en mejorar la calidad de los bienes culturales, en facilitar el acceso a esos bienes y en fortalecer la capacidad de apreciar y de elegir por parte de los ciudadanos, sin intentar dirigirlos en sus gustos ni orientaciones.

Una vida cultural más rica significa un ejercicio más rico de la libertad. Por eso aspiramos a fomentar el pluralismo y la interculturalidad, esenciales para la reformulación de una matriz cultural nacional que no quede anclada en el pasado ni desconectada del mundo. Recuperar nuestra matriz cultural es recuperar nuestro vigor ético como nación. El Estado debe asumir su responsabilidad en ese proceso.

Nuestras propuestas

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



Cultura en positivo

El grado de desarrollo cultural de una sociedad no sólo se refleja en la cartelera teatral y el número de bibliotecas. También se hace visible en la calidad del trato cotidiano en los espacios públicos y en los medios de transporte, en el estado de los parques y baños públicos, en la mayor o menor amabilidad de peatones y conductores en el tránsito. Lo chico construye lo grande. Y lo chico se nos ha deteriorado en los últimos años.

El Plan *Cultura en positivo* consistirá en una serie de campañas de sensibilización y estímulo de hábitos positivos que apunten a mejorar la calidad de nuestra convivencia y a promover los valores del respeto, la amabilidad y el cuidado de los lugares públicos. Para el desarrollo de esta campaña se aprovecharán los medios de comunicación del Estado, se firmarán convenios con medios privados (promoviendo acciones de responsabilidad social empresarial) y se coordinará con ANEP para generar formas de articulación con la acción educativa.

Plan Turismo Cultural

El turismo cultural es una industria floreciente en el mundo. Cada vez más personas viajan con la intención de desarrollar actividades turísticas que les permitan acercarse y comprender nuevas culturas, conocer estilos de vida, familiarizarse con otras costumbres y tradiciones. El Plan de Turismo Cultural, a ser desarrollado en conjunto entre el MEC, el Ministerio de Turismo y distintos gobiernos departamentales, apostará a promover el turismo cultural en Uruguay, tanto en su versión de turismo interno como en su versión orientada a extranjeros.

Los programas de turismo cultural se articularán sobre el calendario de festividades y apuntarán a vincular la historia, el patrimonio cultural y la geografía en circuitos que incluyan museos, espacios urbanos y centros culturales tanto públicos como privados. En esos escenarios se desarrollarán eventos, pequeñas obras teatrales permanentes y espectáculos musicales que se adecuen a los antecedentes históricos y a las características de cada recinto. El propósito es transportar al visitante de una forma breve, artística y dinámica a otra época y a otro contexto, ya que recibirá información al mismo tiempo que se entretiene. Se contemplará la reserva de ciertos días semanales



para las escuelas y liceos, de manera que los alumnos aprendan la historia en “movimiento”.

Una modalidad especial de turismo cultural es el *etnoturismo*, construido en diálogo con un patrimonio cultural y natural que remite a espacios de carácter ancestral, principalmente del mundo indígena y colonial. Entre las acciones previstas se incluye acondicionar el lazareto y cementerio de esclavos ubicado dentro del predio de Ancap, que incluye corredores subterráneos de inicios del siglo XVIII.

Plan Cultura nuestra

En Uruguay hay un bajo índice de lectura de libros, que se hace especialmente grave en el interior (Montevideo duplica la lectura en relación al resto del país). Complementariamente, en los últimos años la cultura oficial ha reducido el cultivo de nuestra propia tradición cultural, y la ha sustituido con una fuerte insistencia en unas pocas figuras: Torres García y Figari en las artes plásticas (dejando de lado al Figari pensador), Benedetti y Galeano como representantes de las letras contemporáneas. Figuras muy importantes de nuestra tradición cultural han sido dejadas de lado (Acevedo Díaz, Herrera y Reissig, Florencio Sánchez, Carlos Reyles, los hermanos Vaz Ferreira, José Enrique Rodo, Delmira Agustini, Arturo Ardao, entre muchos otros). Esta política excluyente no sólo empobrece nuestro panorama cultural sino que debilita la capacidad de entendernos a nosotros mismos.

El *Plan Cultura Nuestra* promoverá el rescate amplio y plural de nuestra propia trayectoria cultural, privilegiando el acceso de las nuevas generaciones a ese patrimonio común. Para eso se incluirán las siguientes medidas:

- Coordinación con ANEP para la inclusión de cursos sobre cultura uruguaya en los planes de estudio de la enseñanza media.
- Edición de textos clásicos de las letras y el pensamiento uruguayos que se han vuelto de difícil acceso.
- Programas de visita a museos que permitan apreciar la riqueza y variedad de nuestra tradición en artes plásticas. Estos programas se dirigirán a alumnos de la educación formal pero también se articularán con las políticas sociales.
- Programas de visita a espacios urbanos de valor patrimonial, también articulados con la educación formal y las políticas sociales.



- Uso intensivo de Internet para poner en contacto a las nuevas generaciones con nuestra tradición cultural en sentido amplio.
- Aprovechamiento de la red de medios de comunicación en manos del Estado.

Plan Cultura país

Se trata de un plan orientado a promover la descentralización en el territorio de servicios culturales de buena calidad y de oportunidades de mejorar la capacidad de apreciación. Actualmente hay una fuerte centralización en Montevideo respecto del interior, y del centro montevideano respecto del resto de la ciudad. En un entorno de pocas cuadras se concentra una gran cantidad de salas escénicas de propiedad pública (Teatro Solís, Auditorio Adela Reta, Sala Verdi, Nelly Coitiño, Zavala Muniz, Sala Zitarrosa, Sala Vaz Ferreira). En el resto del país, las instalaciones escasean o están en mal estado, con algunas notables excepciones.

El *Plan Cultura País* se propone:

- En un plazo de 10 años, dotar a unos 30 lugares del interior y unos 10 barrios de Montevideo de equipamientos en artes escénicas con una calidad similar a la Sala Zavala Muniz. En ellos también se debe poder proyectar y programar cine.
- Crear una red nacional de salas teatrales aprovechando la infraestructura desaprovechada en muchas ciudades.
- Crear una red nacional de Espectáculos vinculados a esas salas, mediante una adecuada coordinación con las direcciones departamentales de Cultura.
- Reorganizar la Comedia Nacional, llevándola hacia un esquema de concursos por temporada, que asegure la renovación y calidad de sus propuestas mediante un proceso de selección a cargo de jurados idóneos.
- Dotar al SODRE de una política de descentralización, para la que se puede tomar como referencia lo hecho con el ballet a cargo de Julio Bocca.
- Utilizar las redes sociales para conocer más sobre las necesidades locales y promocionar eventos.
- Impulsar la realización de eventos regionales, promovidos en forma simultánea por varios gobiernos departamentales.



Cultura y educación

Se trata de un plan dirigido a lograr una mejor articulación entre la política educativa y las políticas culturales. Además de las iniciativas mencionadas en los planes anteriores, se propone:

- Dar apoyo a ANEP en el diseño y ejecución de cursos de sensibilización artística y cultural.
- Incorporar a la Matriz de Responsabilidad Empresarial (ver la sección “Políticas Sociales en *Un país de oportunidades*) un conjunto de estímulos dirigidos a que empresas privadas aseguren la presencia periódica de escritores, dramaturgos, músicos, escultores, pintores, etc. que trabajen junto a los alumnos, favoreciendo la interacción directa en el hacer.
- Apoyar la continuidad y fortalecimiento de iniciativas de formación valiosas que existen tanto en la órbita pública como privada. Ejemplos: la Escuela de Arte Dramático dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo o las diversas iniciativas de formación en el área de la gestión cultural.
- Facilitar la incorporación al mercado de empleo de quienes han decidido formarse en el área de la cultura. Se debe tender a que las direcciones de cultura, museos, casas de cultura, paseos culturales, etc. sean ocupados por gestores culturales, bibliotecólogos, museólogo y guías especializados. De otra manera, el sueño del Uruguay cultural no pasara de una esperanza sin ejecutores aptos.

Plan *Crear cultura*

Se trata de un plan orientado a apoyar a los creadores culturales y fomentar la aparición de nuevas figuras. Entre las iniciativas a impulsar se incluyen las siguientes:



- Creación de un *fondo para artistas emergentes*, dirigido a aquellos que necesitan del apoyo estatal para llevar a cabo o dar a conocer su trabajo. Con el enorme monto que cada año distribuye el MEC en fondos concursables de controvertida gestión, se podría costear un fondo que ayude a la edición, realización y difusión de obras.
- Fortalecer el ICAU a través de una mayor cooperación de privados (donaciones deducibles de impuestos).
- Política de articulación con agentes privados para dar dinamismo al mercado de comercialización de productos culturales.
- Reasignación del gasto que hoy hace la Dirección de Cultura del MEC, privilegiando la transparencia de procedimientos y la definición de criterios de prioridad.

Plan MAB (Museos, Archivos y Bibliotecas)

El país necesita una política de fortalecimiento y mejor aprovechamiento de sus museos, archivos y bibliotecas. El MAB se propone contribuir a este objetivo con medidas como:

- Mejoramiento del nivel de salarios del personal, condicionado a exigencias de formación y titulación.
- Apoyo a experiencias de formación en el área, como la emprendida por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.
- Reorganización de museos públicos mediante una política orientada a mejorar la calidad que se ofrece a los usuarios.
- Política de incentivos para que los museos privados cumplan un proceso similar.
- Fortalecimiento de la formación de archivólogos.
- Reordenación del sistema de archivos públicos, para evitar las dificultades de acceso y la superposición de servicios.
- Avanzar hacia la total digitalización de los archivos.
- Definición de una política general de bibliotecas públicas que enfatice la orientación al usuario, la presencia en los barrios (para lo que es posible aprovechar los centros MEC) y el acondicionamiento de los espacios físicos a las características y necesidades de los usuarios.
- Reestructura profunda de la Biblioteca Nacional, que debe firmar definitivamente su carácter de biblioteca patrimonial y de archivo, orientada a atender investigadores.



- Mejor aprovechamiento de bibliotecas públicas subutilizadas, como la Biblioteca Central de Secundaria ubicada en el IAVA.
- Actualización de los programas de formación para bibliotecarios.

Reforma institucional

- Reestructura de la Dirección Nacional de Cultura del MEC, que deberá pasar a funcionar en cinco áreas: Música, (lo que supone recrear el área de Actividades Musicales que funcionaba en la Sala Vaz Ferreira) Artes Escénicas, Letras y Publicaciones (a ser recreada), Artes Plásticas y Visuales, y Coordinación de Actividades Culturales en todo el país (a ser creada en coordinación con los gobiernos departamentales).
- Esta reestructura debe ir acompañada de la consiguiente redistribución de funcionarios y contratación de técnicos idóneos.
- Readecuación del actual Instituto de Artes Escénicas, estimulando un sistema de coproducciones que dé cabida a diferentes actores y productores teatrales del país.
- Jerarquizar el área de Artes Plásticas y Visuales de la Dirección Nacional de Cultura en forma independiente del Museo Nacional de Artes Plásticas y Visuales, dando cabida a diferentes corrientes.
- Fortalecimiento del Instituto del Cine y lo Audiovisual, para acompañarlo al crecimiento de la industria audiovisual en el país.
- Estricto cumplimiento de la Ley 18.384 (Ley de estatuto del artista y oficios conexos) en las contrataciones realizadas por el Estado.
- Creación de Juzgados Nacionales de Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, que intervengan ante conflictos de interés en cuestiones relativas a esas tres grandes áreas.
- Creación del Defensor Nacional del Medio Ambiente, Territorio y Patrimonio Cultural, dependiente del Poder Legislativo y dotado de autonomía técnica.