

Agenda de gobierno del Partido Nacional

Capítulo 4



**LACALLE POU
LARRAÑAGA**

Programa de Gobierno
2015 / 2020

“Un país orgulloso de sus instituciones”



I. Introducción

En buena parte de América Latina, los últimos años han sido un período de deterioro institucional. La seguridad jurídica se ha visto debilitada, los personalismos han pasado por encima de las reglas de juego, las apelaciones a la mayoría (real o ficticia) se han usado como argumento para justificar limitaciones a los derechos fundamentales. En varios países vecinos la justicia ha perdido independencia, la prensa se ha visto acosada, el aparato del Estado ha sido usado para amedrentar opositores y la actividad económica ha sido dañada por una pérdida general de previsibilidad y garantías.

También en Uruguay hay fenómenos preocupantes, que pueden resumirse en la conocida frase acerca de que lo político prevalece sobre lo jurídico. Sin embargo, muchos episodios confirman que nuestras instituciones republicanas siguen teniendo un vigor y una capacidad de respuesta que han perdido en otros sitios. Las declaraciones de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, las decisiones judiciales que obligaron a las autoridades educativas a divulgar cifras que preferían ocultar, o la luz verde de la Corte Electoral a una nueva organización política que competirá por la Intendencia de Montevideo son señales de una fortaleza institucional que otros nos envidian. Puede que el gobierno haya vivido cada una de esas decisiones como una derrota, pero fueron victorias para el conjunto de los uruguayos.

Nuestra fidelidad a las instituciones republicanas es una parte esencial de lo que nos define como nación. En un continente que ha conocido todas las aventuras políticas, los uruguayos nos destacamos por nuestra adhesión a la democracia representativa y al orden jurídico. Creemos que la voluntad de la mayoría es la única fuente de legitimidad política, pero creemos que las mayorías sólo son legítimas cuando se mantienen respetuosas de los derechos fundamentales. No estamos dispuestos a dejarnos conducir por ningún iluminado, pero tampoco estamos dispuestos a someternos a una mayoría que se vuelva prepotente. Por eso hemos creído siempre en la división de poderes y en el gobierno limitado.

Un componente esencial de nuestro programa de gobierno consiste en respetar y fortalecer este pilar de nuestra tradición nacional. Sabemos que el poder político es importante y queremos ejercerlo. Pero afirmamos como un dogma que lo político tiene que estar siempre sometido a lo jurídico. El poder sin Derecho es tiranía.

Por eso nos comprometemos a respetar escrupulosamente la Constitución y las leyes, así como a ajustar de Derecho todas las decisiones de



gobiernos anteriores que consideremos atentatorias del orden jurídico. Pero queremos ir más lejos. Queremos reformar la administración pública, de modo que se vuelva más transparente y más claramente al servicio de los ciudadanos. Queremos fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, aumentando el peso de las auditorías y controles cruzados. Queremos devolver autonomía y capacidad de influencia a unas unidades reguladoras que han sido debilitadas.

Queremos que las funciones fundamentales del Estado (la defensa, la seguridad, las relaciones exteriores) estén en manos de profesionales, y que esos profesionales estén sometidos al control político. No queremos servicios de inteligencia sin control parlamentario, como tampoco queremos una maraña de sociedades comerciales que permiten debilitar los controles sobre las empresas públicas.

No queremos un país gobernado por burocracias opacas, ni por políticos que practican el capitalismo de amigos, ni por corporaciones centradas en la defensa de sus propios intereses. Queremos un país de ciudadanos. Con reglas claras. Con derechos y deberes bien definidos.

Queremos que, pase lo que pase en la región, los uruguayos podamos seguir sintiéndonos orgullosos de nuestras instituciones, como siempre ha sido. Estamos dispuestos a buscar acuerdos y entendimientos, pero sin mover jamás ese límite. Lo jurídico debe ser el marco para un ejercicio civilizado de la política.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Nuestro país se caracteriza por la gran influencia del Estado sobre la vida económica y social. Esto significa que el buen funcionamiento del sector público genera muchas consecuencias positivas y su mal funcionamiento genera muchas consecuencias negativas. Los efectos son más notorios que en otros países donde el Estado juega un papel menos preponderante.

Los gobiernos del Frente Amplio han traído un retroceso en este terreno. El Estado uruguayo gasta hoy más dinero que nunca, pero la calidad del gasto ha sido mala. Los rubros en los que más gasta (seguridad, educación, salud, vivienda y otras políticas sociales) son los que registran peores resultados. El manejo sin control de dineros públicos (por ejemplo, a través de sociedades que escapan a la supervisión del Tribunal de Cuentas) ha alcanzado cotas sin precedentes. La cantidad de cargos de confianza está en su pico histórico.

El Estado uruguayo se ha vuelto más caro, más ineficiente y menos transparente. Nosotros queremos revertir esta situación. Queremos un Estado al servicio de la sociedad y controlado por los ciudadanos. Queremos un uso responsable de los dineros públicos y mecanismos de rendición de cuentas que honren el esfuerzo realizado por los contribuyentes. Queremos unidades reguladoras fuertes e independientes, un Tribunal de Cuentas vigoroso y mecanismos de control de la ejecución presupuestal que permitan corregir errores sobre la marcha. Queremos auténtica descentralización y transparencia.

No se trata de más o menos Estado. Se trata de un Estado mejor.

Las dificultades actuales

Ya casi concluidos dos gobiernos del Frente Amplio, las principales dificultades que enfrenta el sector público son las siguientes:

- El gasto público ha crecido hasta alcanzar un tamaño no conocido en la historia del país. El presupuesto del Estado pasó de representar el 28 por ciento del PBI en el año 2000 a representar el 33 por ciento en 2012. Estos cinco puntos de crecimiento representan mucho más dinero de lo que puede parecer, porque en ese período el PBI creció cerca de un 45 por ciento. Quiere decir que se trata de una porción mayor de una torta mucho más grande. En dólares corrientes, los



egresos del sector público pasaron de casi 7 mil millones en el año 2000 a más de 16 mil millones en el 2012.

- Una parte importante de este crecimiento del gasto se utilizó para financiar empleos públicos. Hoy el país tiene la mayor cantidad de funcionarios públicos de toda su historia: casi 300.000. Solamente entre diciembre de 2004 y diciembre de 2013, la cifra aumentó en unos 51.399, además de un aumento de 5.619 empleados no funcionarios. Esto representa más de 500 nuevos cargos por mes durante todos esos años. Y el ritmo no disminuye. Solamente en los primeros meses de 2014 se agregaron unos 2.000 cargos.
- Un capítulo específico en el tema recursos humanos es el crecimiento de los cargos de confianza, a los que resultaron particularmente adictos los gobiernos del Frente Amplio. En el año 2004 (es decir, antes de que asumiera el presidente Tabaré Vázquez) se remuneraban en el Estado un total de 137 cargos de confianza. En el año 2012 había 271 cargos de este tipo, lo que significa que casi se habían duplicado. El Estado gasta hoy decenas de millones de dólares al año en la remuneración de quienes ocupan estos cargos.
- El fuerte crecimiento del número de empleados públicos no estuvo acompañado de buenas políticas de reclutamiento, inducción y capacitación. El resultado es que hay un problema relativamente extendido de calidad de recursos humanos. Una parte significativa de quienes desempeñan tareas en la Administración Pública no han recibido la preparación requerida para un buen desempeño.
- Ni el aumento del presupuesto ni el aumento del número de funcionarios produjo mejoras significativas en la calidad de los servicios prestados por el Estado. Al mismo tiempo que el gasto y el número de funcionarios crecían, la educación se desmoronaba, la infraestructura vial se deterioraba y el sistema de salud tenía crecientes problemas de funcionamiento. Se gasta cada vez más, pero no se hacen esfuerzos por mejorar la calidad del gasto.
- Junto con la pérdida de eficiencia, en estos años ha habido una grave pérdida de transparencia y un debilitamiento de los mecanismos de control. Un primer ejemplo de este fenómeno es el surgimiento de un “Estado paralelo” compuesto por más de medio centenar de



sociedades comerciales que son propiedad de empresas públicas (como ANCAP o ANTEL) pero se rigen por el derecho privado. Estas sociedades manejan dineros públicos con los que hacen gastos, inversiones y contrataciones de personal, pero escapan al control del Tribunal de Cuentas. Su funcionamiento y los resultados que obtienen sólo pueden ser observados por los mismos directorios que las han creado. Un segundo ejemplo es el progresivo debilitamiento al que fueron sometidas las unidades reguladoras de los grandes servicios públicos (telecomunicaciones, correos, energía, hidrocarburos, agua potable y saneamiento) como URSEC y URSEA, a las que se les limitaron potestades, se les quitaron recursos presupuestales y se les redujo la autonomía funcional y orgánica.

- El diseño y funcionamiento de la Administración Pública sigue sin colocar al ciudadano en el foco de la atención. Muchos trámites están organizados de modo de facilitar la tarea de los funcionarios, sin considerar los costos (de espera, traslados, suministro de información) que se cargan sobre el usuario. Cuando se brinda información sobre la marcha de los diferentes trámites, frecuentemente se la presenta en un lenguaje incomprensible para el ciudadano común, u organizada según pasos burocráticos que sólo pueden entender los funcionarios. El ciudadano es quien financia la Administración Pública y la razón de ser de su propia existencia, pero sigue siendo la figura más postergada. Se olvida que el Estado es, ante todo, un ser instrumental al servicio de la persona.
- Si bien se ha avanzado en el uso de tecnologías para facilitar la comunicación entre los usuarios y la Administración Pública, lo hecho es insuficiente y frecuentemente está mal orientado. El diseño de útiles informáticos no siempre tiene en cuenta las principales barreras que frenan el acceso a la red: la edad, el estrato socio-económico al que pertenecen los ciudadanos, el nivel cultural y la diversidad de situaciones personales (como discapacidades físicas o visuales). Existe un desconocimiento generalizado sobre los trámites que pueden ser realizados en forma electrónica.

Nuestra visión: una función pública eficiente, responsable y jerarquizada

Queremos un Estado transparente, eficiente y cercano a los ciudadanos. Queremos también un Estado que trate con respeto a los funcionarios públicos,



dándoles oportunidades de construir una carrera profesional que les permita desarrollar sus mejores potencialidades. Para orientarnos en esta dirección general, nos proponemos ajustar nuestra acción de gobierno a los siguientes principios:

- *Profesionalización de la función pública.* El reclutamiento de funcionarios públicos debe realizarse teniendo en cuenta requisitos básicos de justicia e idoneidad. Una vez ingresados, los funcionarios deben recibir la capacitación adecuada y deben tener a su alcance oportunidades de promoción y mejora salarial que estén asociadas a la calidad de su desempeño. Los procedimientos de evaluación deben tener una base técnica sólida y deben ofrecer iguales garantías a todos los evaluados. La figura del funcionario público debe ser revalorizada y jerarquizada.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* El Estado no funciona con plata propia, sino con plata aportada por los contribuyentes. Esto obliga a aplicar procedimientos de decisión muy transparentes y a rendir cuentas sobre logros y fracasos. Los mecanismos de control deben incluir, desde luego, el control de legalidad, pero deben ir bastante más allá. Es necesario generar condiciones para una evaluación de la calidad de la gestión, incluyendo la evaluación de los resultados económicos. La buena o mala calidad de los resultados debe tener consecuencias sobre la carrera funcional de quienes son responsables de las decisiones.
- *Foco en el ciudadano.* El criterio último de evaluación del funcionamiento de la Administración Pública y del desempeño de sus funcionarios debe ser el impacto sobre el ciudadano. Una Administración Pública que posterga los intereses del usuario, lo somete a esperas innecesarias, lo obliga a desplazarse inútilmente o lo hace víctima de maltrato es una Administración Pública que no está funcionando adecuadamente. Brindar un servicio eficiente en un clima de respeto mutuo y cuidado del otro es el objetivo supremo. Todo lo demás debe ser ajustado a la búsqueda de ese logro.
- *Desburocratización.* La primera condición para asegurar un servicio eficiente y respetuoso del ciudadano es la simplificación de trámites. Lograr este objetivo requiere una profunda reingeniería de procesos,



que evite superposiciones, elimine tiempos muertos y disminuya la cantidad de pasos burocráticos mediante un mejor aprovechamiento de la información disponible en la propia administración. Este esfuerzo de reorganización de procesos puede verse facilitado mediante la incorporación de nuevas tecnologías. Además requiere una adecuada comunicación que permita que los ciudadanos se apropien de los nuevos recursos para realizar gestiones.

- *Descentralización.* La Administración Pública uruguaya sigue estando muy centralizada. Una proporción importante de los trámites exige desplazamientos geográficos. Aun en el caso de los trámites que han sido descentralizados, el desplazamiento se impone ante el surgimiento de la menor dificultad burocrática. Esta herencia del pasado debe ser revisada. El desarrollo tecnológico y la reingeniería de procesos pueden hacernos avanzar significativamente en el camino de una descentralización que favorecerá a la población más alejada de las ciudades y a aquellos que viven en los barrios periféricos de las ciudades grandes.

Nuestras propuestas

Un mejor funcionamiento de la estructura estatal exige avances en tres planos. En primer lugar, es necesario tener una política de recursos humanos que dignifique la función pública y cree las condiciones para un mejor desempeño por parte de los funcionarios. En segundo lugar, es necesario incorporar un conjunto de cambios orientados a mejorar la eficiencia y la calidad de atención que recibe el ciudadano. Por último, hay que crear mecanismos que favorezcan la transparencia.

Política de recursos humanos

- *Concentración en un único órgano de las tareas de selección, ingreso e inducción de funcionarios.* Mediante una adecuada planificación de las necesidades de los recursos humanos del Estado, se procederá anualmente a la selección, ingreso, e inducción del personal más calificado para cubrir esas necesidades, a través de una única dependencia encargada de la tarea. El objetivo es reducir la disparidad de criterios en las vías de entrada al empleo público, así



como reducir los riesgos de clientelismo y politización. Debe cumplirse el principio de que el ciudadano más calificado sea el que desempeñe la función. Como establece la Constitución de la República “El funcionario está para la función y no la función para el funcionario”. También debe asegurarse centralmente el cumplimiento de las cuotas para grupos específicos.

- *Uniformización del sistema de concursos.* Los concursos para ascensos serán precedidos de cursos preparatorios obligatorios. La nota de aprobación integrará los méritos a evaluar. De este modo, los concursos dejarán de ser únicamente una habilitación para concursar, para convertirse en un instrumento al servicio de la profesionalización de la función pública.
- *Reorganización de la carrera administrativa.* Es necesario simplificar la estructura funcional y jerárquica, reduciendo la cantidad de escalafones, cargos y tipos de vinculación laboral. Hace falta unificar las denominaciones e ir reduciendo las grandes diferencias salariales que hoy existen entre cargos similares pero ubicados en organismos diferentes.
- *Carrera administrativa horizontal.* Los funcionarios no sólo deben tener posibilidades de movilidad “vertical”, sino también “horizontal”. Para eso debe habilitarse la posibilidad de concursar por cargos que quedan vacantes, no solo dentro del inciso u órgano al que pertenecen, sino en todo el Estado, incluyendo Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Esta reforma, que requiere ley, ampliaría las oportunidades de ascenso de los funcionarios y operaría como un estímulo a la superación.
- *Reconocimiento justo de la productividad.* La remuneración de los empleados públicos debe incluir dos componentes: un sueldo básico que debe ser igual para cada nivel en la escala jerárquica, independientemente de dónde se desempeñen funciones, y un adicional vinculado a la productividad individual y grupal en el cumplimiento de metas y objetivos. Es necesario extender el uso de indicadores de gestión individual y grupal. Con estas medidas no sólo se estaría favoreciendo el trabajo de cada funcionario, sino promoviendo la cooperación y el trabajo en equipo. También es necesario que esos indicadores sean fijados y aplicados por una



única dependencia con competencia nacional, con el asesoramiento de las oficinas involucradas, como manera de evitar parcialidades de distinto tipo.

- *Fortalecimiento de la ENAP.* La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP, dependiente de la Oficina Nacional de Servicio Civil) debe ser fortalecida y modernizada, adecuándola a las necesidades diferenciales de la Administración Pública para una mejor prestación y dignificación del rol de los funcionarios.
- *Capacitación en el lugar de trabajo.* La capacitación continua se vuelve cada vez más necesaria para lograr la eficiencia en la Administración y el desarrollo personal de los funcionarios. El desarrollo de las nuevas tecnologías permite generar formas de capacitación asincrónica en el lugar de trabajo, que complementen las acciones más tradicionales de formación de recursos humanos. Un funcionario puede capacitarse sin necesidad de abandonar su puesto de trabajo. Esta adaptación a las posibilidades de cada funcionario permitirá el aprovechamiento de eventuales tiempos muertos y abrirá nuevas oportunidades de mejora.
- *Disminución de los cargos de confianza y de “adscriptos”.* El número total de estos cargos debe ser reducido, como forma de disminuir los riesgos de politización de la función pública y como requisito para una mayor profesionalización de la gestión. Sólo podrán mantenerse en los Ministerios, OPP y la ONSC. En los procesos de designación de estos cargos debe restablecerse el principio de idoneidad. En todos los casos se deberá publicar el currículum del designado, junto con el decreto o resolución de nombramiento. Los cargos de alta dirección de las unidades ejecutoras serán provistos por concurso abierto, con las mismas formalidades establecidas para el ingreso de funcionarios al Estado.
- *Humanización de la función pública.* En los últimos años se ha vivido un deterioro del clima de convivencia y de pérdida de estímulos para el buen desempeño de la tarea. Para revertir ese proceso son necesarios dos tipos de acciones. En primer lugar, es necesario proporcionar a todos los funcionarios las comodidades locativas, los materiales de trabajo y la capacitación requerida para el desempeño de su función. El deterioro del entorno físico y la falta de



orientaciones adecuadas atentan contra el bienestar y la motivación. En segundo lugar, es imprescindible tomar medidas para prevenir la persecución ideológica y diferentes formas de acoso laboral. Dada la lentitud y complejidad de los procedimientos administrativos usuales, se estudiará la posibilidad de crear la figura de un *ombudsman* del funcionario. Es necesario generar un ambiente de trabajo más amigable, de respeto entre las personas y hacia la función.

- *Reglamentación de la causal de ineptitud.* La ineptitud para el desempeño de una tarea, prevista en la Constitución de la República como causal de destitución, es algo diferente de la incapacidad y de la omisión. Hay casos de funcionarios que no tienen ninguna incapacidad ni incurrir en omisión en los deberes funcionales, pero no están en condiciones de desempeñar la tarea que se les asigna. Antes de establecerlas medidas previstas en el Estatuto del Funcionario, debería procederse a una redistribución. Esto redundaría en mayores beneficios para el Estado y para el propio trabajador.

Política de mejora de la calidad y la eficiencia

- *Incorporación de obligaciones a la OPP sobre presupuestos.* Se establecerán plazos perentorios, cortos y obligatorios para que la OPP se expida sobre el presupuesto de las empresas públicas. La inexistencia de tal plazo hace que las empresas funcionen con el presupuesto del año anterior (que es prorrogado automáticamente) y que tengan dificultades para ejecutar el presupuesto de inversiones por estar condicionado a la aprobación del Programa Financiero.
- *Creación de un Sistema de Auditoría Interna de Gestión Gubernamental.* El seguimiento de la ejecución presupuestal se hará a través de unidades de auditoría autónomas, complementarias de las ya existentes y vinculadas por una misma metodología de trabajo. Los responsables de esas unidades reportarán al más alto nivel de la Administración y podrán brindar información a pedido de legisladores y responsables de unidades o servicios. De esta forma se contará con elementos de juicio



confiables para hacer seguimiento de procesos, corregir desvíos en relación a las metas fijadas y tener capacidad de respuesta en tiempo real ante cualquier deterioro (ver la sección “Política económica” en *Un país auténticamente productivo*).

- *Certificación de calidad.* Se apuntará a introducir procesos de certificación de calidad en toda la Administración Pública, como manera de optimizar la gestión y generar una cultura de calidad entre los funcionarios. La mejora de la calidad debe incluir de manera muy especial la calidad del trato al usuario.
- *Unificación de compras del Estado.* Como manera de bajar costos y reducir el riesgo de irregularidades, se profundizará el avance hacia un sistema unificado de compras públicas. En acuerdo con lo establecido en el TOCAF, se establecerán acuerdos marco con proveedores y la uniformización de contratos de suministro (al estilo del exitoso programa “Chile compra”, que fue pionero en la región). El desarrollo de la tecnología permite que los diferentes órganos del Estado participen de un sistema centralizado, generando su propio “carrito de compras” informático. De este modo se puede combinar la autonomía en las decisiones con los beneficios de la compra unificada. Todo el proceso se realizará con intervención permanente y concomitante del Tribunal de Cuentas.
- *Racionalización de la estructura burocrática.* La estructura jerárquica debe ser común para toda la Administración, salvo situaciones especiales y fundadas en criterios racionales. Debe justificarse funcionalmente la cantidad de unidades organizativas de cada organismo, así como a la cantidad de funcionarios que las integran.
- *Eliminación de unidades obsoletas y combate a la duplicación de servicios.* En la estructura estatal persisten algunas unidades y servicios que fueron creados para fines que la sociedad ya no persigue o que fueron modificados. También existen duplicaciones y superposiciones en términos de funciones y cometidos. Con el fin de abaratar costos, mejorar la atención a los usuarios y hacer más fluido el funcionamiento de la Administración, estas situaciones deben ser regularizadas.



- *Cruzamiento de datos para simplificar gestiones.* El Estado no exigirá a los usuarios ningún documento que ya tenga en su poder. La tecnología actual permite centralizar la información y hacerla accesible a distintos servicios. De ese modo se puede, por ejemplo, reunir todos los datos correspondientes a una persona que sean relevantes para la realización de trámites ante el Estado (nacimiento, ciudadanía, domicilio, estado civil, cambios de nombre u orientación sexual, nacimiento de hijos, sanciones por faltas o delitos). En estas condiciones, el usuario podrá realizar el trámite que necesite sin tener que aportar documentación probatoria como, por ejemplo, partidas de nacimiento. Alcanzará con completar un formulario vía Internet y pagar las tasas o timbres que correspondan (lo que también podrá hacerse por vía electrónica).
- *Uso intensivo de la tecnología para mejorar la atención al público.* Los ciudadanos podrán realizar gestiones desde su hogar, desde equipos móviles o en centros públicos que estarán especialmente dirigidos a la población más vulnerable en términos de acceso y comprensión de la información (para lo que se los dotará entre otras cosas de tecnología asistiva). Mediante ese mecanismo, los usuarios podrán acceder a todos los trámites que están realizando ante el Estado (cada uno de ellos identificado con un número de seguimiento), así como informarse sobre los requisitos y procedimientos para iniciar otros. Para facilitar la comunicación con los usuarios, se implantará una Base Arquitectónica Uniforme de sitios web del Estado, así como un conjunto de reglas y directrices para la redacción de documentos emergentes de la Administración que deberán ser aplicadas por todos los servicios. Al existir un diseño y una organización de la información que sea común, los usuarios tendrán menos dificultades para encontrar la información que necesitan, en un entorno virtual que les resultará familiar. Se apuntará a ofrecer diferentes métodos de navegación y búsqueda, de modo que cada usuario elija el que le resulte más amigable.
- *“Silencio positivo”.* En todos los casos que no requieran reforma constitucional, se avanzará por vía legal hacia la instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano (“confirmatoria tácita” en



vez de “denegatoria tácita” como existe hoy). El silencio negativo o las denegatorias fictas colocan a los ciudadanos en una posición de inferioridad frente al Estado. La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos (teniendo en cuenta las complejidades de cada sector) contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención. La negligencia, culpa o dolo del funcionario que dejó vencer los plazos será evaluada mediante investigaciones administrativas y/o sumarios. Si se producen daños o perjuicios para el Estado, éste podrá resarcirse repitiendo contra los responsables.

Política de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas

El principio de transparencia tiene en nuestro país raíz constitucional, y además se encuentra consagrado en normas legales, cuya aplicación en la actualidad es bastante imperfecta. Para avanzar en el camino hacia una mayor transparencia nos proponemos impulsar las siguientes medidas:

- *Jerarquización del Tribunal de Cuentas.* Los últimos gobiernos se han acostumbrado a ignorar las observaciones del Tribunal de Cuentas, como si se tratara de un órgano de poca relevancia. Esta actitud de escaso respeto hacia los mecanismos de control es posible porque existe un problema de diseño institucional: las observaciones del órgano no tienen efectos inhibitorios. El Tribunal se limita a informar al Poder Legislativo o a las Juntas Departamentales, pero una mayoría política puede decidir ignorarlas. Nuestro propósito es revertir esta situación. El primer paso será dar mayor publicidad a las resoluciones del Tribunal, de manera que los ciudadanos puedan formarse su propia opinión sobre el desempeño de los diferentes jerarcas del Estado. El segundo paso consistirá en la creación, en la órbita de Presidencia de la República, de una Unidad de Seguimiento que estudiará las observaciones del Tribunal a los efectos de informar al Poder Ejecutivo. Este podrá hacer uso de las facultades



concedidas por el artículo 197 de la Constitución para efectuar observaciones o suspender los actos.

- *Fortalecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.* El TCA debe agilizar su gestión y dejar de funcionar como instancia única. Para eso promoveremos la creación de Juzgados y eventualmente de Tribunales de Apelación con competencia anulatoria. Esos Juzgados y Tribunales podrán establecerse o trasladarse a distintas partes del país como forma de favorecer la accesibilidad y la descentralización. También se promoverá la solución de controversias a través del arbitraje con laudos ejecutivos.
- *Cámaras Especializadas.* Se analizará la posibilidad de crear cámaras especializadas en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el caso de este último analizará, por ejemplo, la posibilidad de crear una cámara especializada en temas tributarios, como forma de dar garantías que aseguren un juicio justo tanto para el contribuyente como para la DGI.
- *Fortalecimiento de la URSEC y de la URSEA.* Estas dos unidades reguladoras de grandes servicios públicos han sido debilitadas por los últimos dos gobiernos. Se ha producido el fenómeno denominado “captura del regulador por el Gobierno”. Es necesario revertir este proceso, alineando el funcionamiento de estas unidades con las mejores prácticas internacionales, que indican un diseño institucional basado en la independencia funcional y orgánica, así como en la neutralidad política de la gestión. Nos proponemos reubicar a la URSEA y a la URSEC en el organigrama institucional, eliminando su subordinación respecto del Poder Ejecutivo y fortaleciendo su autonomía (ver las secciones “Energía” y “Telecomunicaciones” en *Un país auténticamente productivo*).
- *Control del “Estado paralelo”.* Durante los gobiernos frentistas fueron creadas cerca de medio centenar de sociedades comerciales y fideicomisos que manejan dineros públicos pero funcionan en régimen de Derecho Privado. Esas entidades invierten, contratan, gastan y designan gerentes sin pasar por los



controles del Tribunal de Cuentas ni informar debidamente a la ciudadanía. La transparencia no existe y el riesgo de manejos indebidos es muy alto. Por eso nos proponemos revisar y derogar la normativa que está permitiendo eludir los controles y el cumplimiento de las normas de administración. También queremos revisar la normativa que regula la firma de convenios con la Corporación Nacional para el Desarrollo. La fuga desde el Derecho Administrativo hacia el Derecho Privado puede convertirse en una manera indirecta de hacer lo que está prohibido hacer en forma directa.

- *Unidades de seguimiento de licitaciones.* Se invitará a todos los partidos con representación parlamentaria a integrar equipos de seguimiento de los procesos licitatorios, que tendrán acceso a todos los procedimientos, desde la elaboración de los pliegos hasta la apertura, adjudicación y ejecución. El propósito es asegurar transparencia y rendición de cuentas en tiempo real.
- *Control ciudadano.* Hoy existe una tendencia mundial a favorecer la participación ciudadana en el control externo del manejo de los dineros públicos. Nosotros nos proponemos avanzar en esa dirección. Para eso vamos a impulsar la activación de mecanismos de denuncia ciudadana ante el Tribunal de Cuentas, que deberá evaluar su eventual fundamento y proceder en consecuencia. También se creará una *Bitácora Nacional para la Vigilancia del Obrar Público*, que se sirva de las nuevas tecnologías para poner la información al alcance de los ciudadanos, así como diferentes instrumentos que faciliten su mejor interpretación y manejo. El acceso a la Bitácora podrá hacerse desde el hogar, desde dispositivos móviles de los usuarios, o desde centros públicos.
- *Acceso a la información pública.* La Ley de Acceso a la Información Pública fue un avance, pero no se la está aplicando en forma correcta. Con cierta frecuencia hay atrasos, o la información se entrega de manera incompleta. Al mismo tiempo el Estado entrega a privados información que no debería brindar por ser de carácter reservado. Nos proponemos cumplir la ley como corresponde e introducir mejoras para brindar más seguridad y transparencia a los ciudadanos.



- *Pedidos de informes de los legisladores.* Se ha vuelto costumbre que los pedidos de informes de los legisladores queden sin respuesta, o sean respondidos con tanta demora que la información pierde vigencia. Por tal razón propondremos que se considere falta grave la ausencia de respuesta a un pedido de informes dentro del plazo establecido por la Ley 17.673. En aplicación del artículo 199 de la Constitución, los ministros deberán concurrir al Parlamento para dar las explicaciones del caso.

DESCENTRALIZACIÓN

Uruguay es uno de los países más centralizados de América Latina. La capital reúne al 40 por ciento de la población y el interior al 60 por ciento. Sin embargo, y según datos de la Oficina Nacional de Registro Civil, el 53 por ciento de los empleados del Estado presta servicios en Montevideo. El gobierno nacional, la enorme mayoría de las instituciones universitarias y los principales centros de actividad cultural están concentrados en la capital. Pese a que una proporción cada vez mayor de la actividad económica se realiza en el interior, el ingreso promedio de los hogares de los residentes en Montevideo es de \$ 52.069 y de los residentes en el Interior es de \$ 39.024 (datos correspondientes a la Encuesta Continua de Hogares 2013).

Esta realidad no es de ayer ni de los últimos diez años. Se trata de una vieja tendencia histórica, contra la que siempre combatió el Partido Nacional. Pero sus manifestaciones van cambiando con el paso del tiempo.

Las dificultades actuales

- La creación del tercer nivel de gobierno ha sido un progreso, pero todavía se trata de un conjunto de intenciones más que de una realidad capaz de modificar las dinámicas de funcionamiento. La ausencia de partidas presupuestales a ser ejecutadas en ese nivel convierte a los alcaldes en figuras institucionalmente débiles, que deben realizar una enorme inversión de energía personal para obtener logros para sus comunidades.



- La descentralización educativa ha dado algunos pasos importantes, como el fortalecimiento de la Regional Norte de la Universidad de la República, la creación de la UTEC o las nuevas modalidades de apoyo educativo proporcionados por el Plan Ceibal. Sin embargo, los avances logrados están muy por debajo de los que hace posibles el desarrollo tecnológico, y las opciones de estudios terciarios (aun sumando los esfuerzos públicos y privados) siguen siendo muy inferiores a las de Montevideo.
- También los indicadores de logro educativo están muy desigualmente repartidos. Un chico residente en el interior rural tiene 7 veces menos probabilidades de culminar el Bachillerato que un residente en la capital.
- El Sistema Nacional Integrado de Salud muestra sus peores déficits en el interior. Muchas comunidades locales carecen de servicios esenciales. Otras cuentan con personal calificado, equipamiento e infraestructura, pero los bloqueos burocráticos impiden un aprovechamiento integrado de todos esos recursos en beneficio de los usuarios.
- La inseguridad aumenta en el medio rural y el abigeato se ha convertido en un flagelo. Pese a que los grupos policiales para combatirlo están presentes en todos los departamentos (BEPRA), la capacidad real de respuesta es muy desigual.
- El aumento de la actividad productiva, la intensificación del tránsito y la creciente utilización de rutas “transversales” (como las rutas 14, 26 o 31) han llevado a la red vial a un punto cercano al colapso. La capacidad de respuesta ha sido hasta ahora muy insuficiente. La división tradicional entre rutas nacionales a cargo del MTOP, y rutas locales a cargo de los gobiernos departamentales está resultando ineficiente. Además de generar problemas de coordinación, plantea el riesgo de politizar las decisiones porque da la oportunidad de priorizar a las “intendencias amigas”.

Nuestra visión: una descentralización justa y eficiente



El Uruguay no es una mera acumulación de regiones, sino una unidad que prolonga nuestra historia y define nuestra identidad. Por esa razón, no hay verdadero desarrollo del país si no hay desarrollo en todo su territorio. Descentralizar es un acto de justicia, porque implica igualar las posibilidades de superación de todos los uruguayos, sin que el lugar de origen sea un obstáculo para acceder a las oportunidades. Y descentralizar es también una apuesta a la eficiencia, por la vía de un mejor aprovechamiento de los recursos y de la complementariedad.

Nuestras propuestas

El conjunto de propuestas orientadas a fortalecer la descentralización se ordenará en cuatro niveles diferentes. En el primer nivel se ubican las propuestas a ser aplicadas en el interior como un todo. El segundo nivel será el de las regiones, entendidas como la reunión de varios departamentos para el logro de ciertos fines. El tercero será el de los gobiernos departamentales. El cuarto será el del gobierno local.

Medidas a ser impulsadas en el interior del país en su conjunto

El objetivo general es promover el crecimiento y desarrollo armónico del país, impulsando políticas que generen cambios en todo el territorio. Entre ellas se cuentan:

- Políticas y medidas orientadas a aumentar el potencial productivo del interior. Algunos ejemplos son:
 - ✓ Incrementar los topes de deducción del IVA para la compra de gasoil productivo y del transporte de carga hasta en un 100%.
 - ✓ Bajar la tasa del IMEBA hasta en un 20% a los productores pequeños y medianos afectados por este impuesto.
 - ✓ Eliminar hasta el 100% del IVA al gasoil que consume la granja.
 - ✓ Establecer cupos de importación de gasoil, de acuerdo a los precios de paridad de importación, para promediar los precios.



- ✓ Permitir liquidar trimestralmente los créditos fiscales por IVA al gasoil y permitir su utilización, en el 50% de su valor, para la compra de combustible.
 - ✓ Fomentar los emprendimientos de biomasa energética, las fotovoltaicas y las microhidráulicas, al tiempo que se continúa con el plan eólico. Quitar la limitación del precio del MWh “spot” para estimular la generación local por privados.
 - ✓ Aprovechar las capacidades hidráulicas, ampliando al máximo la capacidad de generación sobre el río Negro y aprovechando otros cursos de agua que tengan potencial.
 - ✓ Permitir la generación y transmisión desde un predio a otro, pagando a UTE únicamente por la transmisión con tarifas que dependan de las tensiones (hoy, todo generador privado está obligado a consumir en el predio o vender a UTE).
 - ✓ Fomentar la autogeneración en establecimientos rurales, promoviendo la incorporación de bombas de riego con alimentación fotovoltaica o pequeños generadores (para todas las medidas anteriores, ver la sección “Energía” en *Un país auténticamente productivo*).
 - ✓ Generar planes estratégicos por sector agropecuario, como el que hoy tiene el rubro ovino.
 - ✓ Reformular el Plan Agropecuario, orientándolo al asesoramiento predial y colectivo de pequeños productores.
 - ✓ Reformular el Instituto de Colonización, incorporando nuevos modelos de trabajo y un sistema de incentivos que favorezca la innovación y la productividad.
 - ✓ Promover el desarrollo de tecnologías remotas para la gestión predial.
 - ✓ Incorporar el tema de la empresa familiar como un tipo de unidad productiva que enfrenta desafíos específicos a ser resueltos (para todas las medidas anteriores, ver la sección “Agro” en *Un país auténticamente productivo*).
-
- Políticas y medidas orientadas a promover la circulación de bienes y personas. Algunos ejemplos son:
 - ✓ Promover el transporte fluvial y ferroviario para el movimiento de cargas.
 - ✓ Aprobar un *Plan Estratégico 2015-2020 para la Infraestructura Vial*, que integre el Presupuesto Nacional y cuya ejecución sea



responsabilidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El objetivo inmediato del Plan será asegurar una rápida recuperación de las rutas, con especial hincapié en los aproximadamente 50 “cuellos de botella” que están obstaculizando el transporte de bienes y personas. Luego se procederá a una reformulación de la red vial, que establezca corredores primarios y secundarios para la movilización de cargas por carretera. Se dará especial prioridad a las rutas “transversales”.

- ✓ Inclusión en el Plan Estratégico del concepto de “terminal interior de carga”: nodos de transferencia donde se realizarán todas las tareas inherentes a la movilización de cargas, incluyendo los trámites de nacionalización de mercancías en las operaciones internacionales.
- ✓ Creación por ley de un Fondo Fiduciario Nacional para la Infraestructura Vial (FFIV) que se encargará de administrar recursos que son aportados por el sector transporte (básicamente a través del impuesto a los combustibles) con el fin de asistir al Estado y los gobiernos departamentales en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura vial, incluyendo rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales.
- ✓ Concentrar los esfuerzos de recuperación del ferrocarril en algunos ramales que tengan buen volumen de carga y aseguren rentabilidad. Articular esos ramales con los nodos de transferencia que serán usados por el transporte carretero.
- ✓ Establecer un marco legal y operacional que estimule la coordinación y complementación de los diferentes servicios de transporte de pasajeros, respetando la especificidad y el ámbito de operación de cada uno (para las medidas precedentes ver la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- ✓ Modernización de la señalización vial en forma acorde a la realidad del tránsito en las zonas periurbanas y rurales.
- ✓ Revisión y clarificación de las competencias de todas las agencias del Estado vinculadas a la administración del sistema vial (para estas dos medidas ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuide a su gente*).
- ✓ Crear un sello de calidad turística a ser usado por hoteles, restaurantes y comercios de todo el país.
- ✓ Sistematizar y homogeneizar el manejo de la información turística a escala nacional.



- ✓ Aplicar a todas las estaciones de servicio del país el mismo régimen de devolución para el pago de combustibles que se aplica en las estaciones de servicio de frontera, cuando se paga con tarjetas de crédito extranjeras (para las medidas precedentes ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).

- Políticas y medidas orientadas a fortalecer los puertos y vías navegables del interior. Algunos ejemplos son:
 - ✓ Retomar la defensa de los emprendimientos bloqueados por Argentina en Nueva Palmira (Barranca de los Loros y graneles líquidos).
 - ✓ Apoyar financieramente los estudios de factibilidad del Proyecto Esclusas San Antonio (Salto), que permitiría extender 500 kilómetros la navegación por el Río Uruguay sin necesidad de autorización argentina.
 - ✓ Aprobar y poner en ejecución un plan para el desarrollo del puerto de Paysandú, que incluya equipamiento logístico y un rediseño de los accesos y áreas de respaldo.
 - ✓ Habilitar al Puerto de Juan Lacaze como puerto libre.
 - ✓ Instalar una grúa de última generación en Fray Bentos.
 - ✓ Desarrollar el arribo de cruceros al Puerto de Colonia.
 - ✓ Brindar apoyo a los proyectos de instalar terminales en La Charqueada y Tacuarí, como forma de promover la consolidación de la hidrovía del Este.
 - ✓ Desarrollar el puerto de La Paloma por caminos que sean compatibles con la actividad turística (sólo pesca y embarcaciones medianas de cargas limpias, con frecuencias que no afecten el turismo).
 - ✓ Habilitar el Puerto Seco de Rivera.
 - ✓ Apoyar y liderar gestiones en conjunto con el Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales para desarrollar el tráfico de cruceros fluviales.
 - ✓ Velar por el respeto de las normas que regulan el cabotaje. Los movimientos entre amarraderos y puertos deben estar reservados a la bandera nacional (para todas estas medidas ver “Transporte y logística” de *Un país auténticamente productivo*).



- Políticas y medidas orientadas a fortalecer la educación en el interior. Algunos ejemplos son:
 - ✓ Fortalecer el sistema de escuelas de alternancia y revisar la metodología actual.
 - ✓ Incorporar al sector rural de manera permanente al directorio de INEFOP.
 - ✓ Como parte de un esfuerzo de descentralización, creación o aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los centros educativos de todo el país, en un régimen de rendición de cuentas *ex post*.
 - ✓ 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.
 - ✓ *Inglés en todas las escuelas*. El 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”, aumentando el número de profesores remotos y ampliando 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, así como con organizaciones y gobiernos extranjeros. También se reclutarán docentes voluntarios que, tras el debido entrenamiento, trabajen en el aula bajo el monitoreo de la maestra.
 - ✓ 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 (para las medidas precedentes, ver la sección “Educación” en *Un país de oportunidades*).



- ✓ *Fomentar la educación tecnológica a distancia (e-learning) tanto en el campo de la educación formal como de la no formal. Promover, en coordinación con el sistema universitario y la ANII, la creación de un campus tecnológico virtual, como manera de estimular los estudios en el interior del país y facilitar la interacción con el sector productivo. Instrumentar proyectos de aulas tecnológicas móviles (ver la sección “Telecomunicaciones” en *Un país auténticamente productivo*).*

- Políticas y medidas orientadas a fortalecer los servicios sanitarios y sociales en el interior. Algunos ejemplos son:
 - ✓ Promover acciones de protección a la salud y la seguridad en el trabajo rural, diseñando políticas específicas para el sector.
 - ✓ Ejecutar en todo el país un plan de infraestructura en salud que, en el término de tres años, resuelva los problemas locativos y de equipamiento para el 50% de las camas del sector público. El 100% deberá ser alcanzado en un plazo de cinco años.
 - ✓ Desarrollar un sistema nacional de Primer Nivel de Atención. Incorporar equipos de supervisión técnica a nivel departamental, regional y nacional.
 - ✓ Crear IMAEs cardiológicos al norte del Río Negro.
 - ✓ Crear un sistema de incentivos que favorezca la radicación de profesionales de la salud en el interior particularmente en el medio rural. Los incentivos deben incluir complementos salariales (pago por desarraigo), pero también exoneraciones impositivas y otros beneficios (por ejemplo, jubilatorios). También hace falta crear buenos mecanismos de relevo, así como tener en cuenta el ciclo de vida de los profesionales (por ejemplo, las necesidades asociadas a la educación de los hijos).
 - ✓ Organizar una red de cuidados críticos en todo el interior, mediante la complementación público-privada. La red incluirá algunos puntos para organizar un servicio de traslado aéreo de emergencias médicas (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
 - ✓ Equiparar el régimen de seguro de desempleo de los trabajadores rurales al régimen general (ver la sección “Seguridad Social” en *Un país que cuide a su gente*).



- ✓ Creación de comisarías de niños y mujeres en todo el país (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- ✓ Aplicación a escala nacional de los principales planes sociales impulsados por el gobierno central, incluidos los planes *Asentamiento Cero* y *Estamos Contigo* (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- ✓ Creación de un *Sistema Nacional de Adicciones* que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, intendencias) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. Uno de sus elementos constitutivos será el *Observatorio Social sobre Adicciones* (para ambos puntos, ver la sección “Políticas Sociales” en *Un país de oportunidades*).

- Políticas y medidas orientadas a fortalecer la cultura y el deporte en el interior. Algunos ejemplos son:
 - ✓ En un plazo de 10 años, dotar a unos 30 lugares del interior de equipamientos en artes escénicas con una calidad similar a la Sala Zavala Muniz.
 - ✓ Crear una red nacional de salas teatrales aprovechando la infraestructura desaprovechada en muchas ciudades. Crear una red nacional de Espectáculos vinculados a esas salas.
 - ✓ Dotar al SODRE de una política de descentralización (para estas medidas, ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
 - ✓ Promover la organización de competencias estudiantiles a nivel inter-institucional, departamental y nacional.

Medidas a ser impulsadas en el nivel regional

- Crear Agencias Regionales como nueva dimensión de cooperación interdepartamental, fundamentalmente orientadas a desarrollar planes de fomento productivo.
- Regionalizar ASSE, transfiriendo instalaciones, recursos y capacidad de decisión. Asociar las nuevas unidades regionales a los gobiernos departamentales involucrados.
- Impulsar la realización de eventos regionales, promovidos en forma simultánea por varios gobiernos departamentales (ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).



- Profundizar el proceso de concentración de las Escuelas Departamentales de Policía en un conjunto más reducido de Escuelas Regionales (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollar una Política Nacional de Aguas que sea formulada en términos de protección de cuencas (ver la sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Poner en marcha un sistema de monitoreo permanente de calidad de las reservas y cursos de agua, que permita identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes (ver la sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollar medidas de coordinación regional para las cuencas compartidas con nuestros vecinos, en particular el Río Uruguay y el Río de la Plata.
- Promover la creación de otra sede regional del ISEF en el suroeste del país, ya que las actuales se encuentran en Montevideo, Maldonado y Paysandú (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).

Medidas a impulsar a nivel departamental

- Asociar el gobierno nacional con los gobiernos departamentales, “federalizando” cometidos y proyectos específicos.
- Creación a nivel nacional de un *Fondo de fortalecimiento edilicio* para instituciones educativas, que incluiría la posibilidad de convenios con los gobiernos departamentales y el MTOP.
- Fortalecimiento de 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.
- 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. 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 (para las tres medidas precedentes, ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).

- Integrar funcionalmente los servicios de salud existentes en cada departamento, vinculando zonas rurales, pueblos, Hospitales Departamentales y centros de referencia regionales o nacionales. Se debe contar con la protocolización necesaria, escrita, validada y socializada a todos los actores, que incluya algoritmos de atención y cobertura de los traslados (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- Reorganizar el despliegue territorial de la policía, teniendo en cuenta la densidad de población de las diferentes zonas (urbanas, sub-urbanas, rurales) y las características de la actividad delictiva (ver la sección “Seguridad Ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Profundizar el proceso iniciado con la aprobación de la Ley N° 18.126, reglamentada por el Decreto 217/007, de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental.
- Adecuación de la legislación nacional a las necesidades de seguridad en el tránsito. Presentación de un proyecto de ley que cree los Juzgados de Tránsito y el Fiscalizador Departamental de Tránsito.
- Ampliación de la cobertura de emergencias móviles en rutas y caminos nacionales, ya sea mediante la extensión de los convenios con emergencias móviles o la preparación de recursos locales para una primera respuesta en ruta (ver la sección “Seguridad Vial” en *Un país que cuide a su gente*).
- En acuerdo entre las autoridades nacionales y los gobiernos departamentales, recuperar y equipar las plazas de deportes que estén en estado de deterioro, y asignar prioridad de uso a las escuelas y liceos cercanos durante el horario de clases.
- Creación de una red de complejos deportivos que asista en forma integral a deportistas de elite. La red estará integrada por el Centro Celeste de Alto Rendimiento (CeCAR) y algunos centros ubicados en distintos puntos del país. Para ponerlos en condiciones se trabajará en coordinación con los gobiernos departamentales. La red tendrá en común una misma metodología de trabajo y un equipo central de asesoramiento. Los deportistas de alta competición podrán asistir a cualquiera de las sedes, o alternar entre ellas, sin perder un marco de trabajo común (ver la sección “Deporte” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollar un Plan de Turismo Cultural conjunto entre el MEC, el Ministerio de Turismo y distintos gobiernos departamentales, que 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, que se adecuen a los antecedentes y características de cada recinto. 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.

- Crear una red nacional de soporte a la infraestructura turística, que sirva de marco al trabajo coordinado del Ministerio de Turismo y los gobiernos departamentales. Esta red debería canalizar créditos y subsidios para la recuperación y mantenimiento de lugares de interés turístico, así como establecer estándares comunes y controles de calidad (ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).
- Fortalecer las unidades ambientales de los gobiernos departamentales, como herramienta de genuina descentralización de gestión ambiental.
- Coordinar con los gobiernos departamentales correspondientes, con el MVOTMA y con el MTOP, para asegurar el apoyo logístico y los estímulos fiscales que hagan posible la realización de los diferentes programas de restauración de ecosistemas degradados (ver la Sección “Medio Ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- En coordinación entre los gobiernos departamentales y el MTOP, estandarización de normas de seguridad para la construcción de cruces, intercambiadores, pasos peatonales, vías de acceso a estacionamientos, etc.
- En coordinación con los gobiernos departamentales, se elaborará un programa nacional único para la formación de aspirantes a obtener la licencia de conducir. El programa incluirá contenidos normativos, elementos de primeros auxilios, conocimientos de mecánica y criterios de conducción defensiva.
- Estímulos para que los gobiernos departamentales instalen semáforos en las puertas de escuelas y liceos, según un orden de prioridad definido por los antecedentes de siniestralidad.
- En cooperación entre el MSP y los gobiernos departamentales, creación de unidades departamentales de rehabilitación de víctimas de accidentes de tránsito que reduzcan la necesidad de traslados a



Montevideo. Si bien cada departamento podrá decidir si es conveniente o no la tercerización de parte de los servicios, se definirán protocolos y estándares mínimos a ser cumplidos en todo el territorio (ver la sección “Seguridad Vial” en *Un país que cuide a su gente*).

Medidas a impulsar en el nivel local

- Generación de instrumentos jurídicos que estimulen diversas formas de asociación y de colaboración entre municipios.
- Estimular la radicación en el medio rural promoviendo el desarrollo de comunidades productivas locales y asociaciones cooperativas. Existen diversos modelos exitosos internacionalmente, incluyendo la figura del *kibutz*.
- Capacitar a agentes comunitarios, aprovechando los recursos locales (por ejemplo, policías rurales) para poder atender las situaciones de emergencia y colaborar a distancia con profesionales de la salud.
- En coordinación con las autoridades nacionales y departamentales, Implementar rondas sanitarias con tecnologías de diagnóstico (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- En coordinación con las autoridades departamentales, reorganizar el despliegue policial para un mejor combate al abigeato. Fortalecer el BEPRA y crear nuevos instrumentos (ver la sección “Seguridad” en *Un país que cuida a su gente*).



POLÍTICA EXTERIOR

A pesar de su pequeño tamaño, Uruguay supo ganarse un lugar en el mundo como un país respetuoso del orden jurídico internacional y fiel a los principios que sostienen el entendimiento civilizado entre las naciones. Varias generaciones de juristas y diplomáticos uruguayos nos aseguraron ese sitio de prestigio.

Los gobiernos del Frente Amplio han puesto en peligro esa tradición construida durante décadas. En lugar de desarrollar una política exterior anclada en un amplio consenso multipartidario, desarrollaron una política exterior de partido. En lugar de defender los canales institucionales, intentaron fundar las relaciones internacionales en supuestas afinidades ideológicas. En lugar de confiar en los profesionales de la diplomacia, intentaron manejarse con operadores políticos. En lugar de mantenerse fieles a los principios democráticos y al Estado de Derecho, se aproximaron a socios de credenciales políticas dudosas, como el régimen chavista.

El resultado es que hoy tenemos una política exterior menos profesional, menos creíble y menos respetada. A esto se suma el debilitamiento de nuestro comercio exterior, que es analizado en *Un país auténticamente productivo*.

Los desafíos presentes

- En el correr de los gobiernos frentistas nuestro servicio exterior sufrió un proceso de desprofesionalización. La “diplomacia presidencial” sustituyó a la diplomacia profesional, cuya sede natural es Cancillería. La participación directa y constante del presidente de la República, la multiplicación sin precedentes de los embajadores “políticos” (por oposición a los “de carrera”) y la creación, también sin precedentes, de numerosos cargos de “Embajador itinerante” tuvieron el efecto conjunto de desplazar a los profesionales de la diplomacia del diseño y ejecución de la política exterior.
- Los gobiernos frentistas también rompieron otra tradición nacional, que consistía en tener una política exterior fundada en amplios acuerdos multipartidarios. Durante mucho tiempo los gobiernos uruguayos asumieron que la política exterior debía ser una verdadera política de Estado con sentido nacional. Así, por ejemplo, el ingreso al Mercosur no fue decidido unilateralmente por el gobierno del Partido Nacional de la época, sino que se convocó a todos los partidos con representación parlamentaria para



tomar una decisión de conjunto. Las administraciones frentistas, en cambio, optaron por impulsar una política con color propio. Desde el retorno a la democracia en 1985, nunca se había visto que la política exterior de un gobierno fuera rechazada en el Parlamento por todos los partidos de oposición.

- Como resultado de todo lo anterior, el país tuvo una política exterior errática y confusa. La diplomacia fundada en los intereses nacionales y en los principios del Derecho Internacional fue sustituida por una diplomacia de “afinidades ideológicas”. Esta apuesta no funcionó en el gobierno de Tabaré Vázquez (que tuvo ásperas relaciones con el gobierno de Néstor Kirchner sin recibir ningún apoyo de Brasil) ni tampoco en el gobierno de José Mujica (que tuvo algún éxito inicial en el relacionamiento con Argentina, pero luego se limitó a conceder sin conseguir nada a cambio). Los años pasaron sin que se produjera un solo avance significativo en el relacionamiento con nuestros vecinos ni en relación a los problemas de funcionamiento del Mercosur. Tampoco el país logró fortalecer su posición en los organismos internacionales.
- Complementariamente, la orientación ideológica que se le dio al servicio exterior nos llevó a apoyar la injustificable exclusión de Paraguay del Mercosur y colocó a Uruguay entre los pocos países que dieron un amplio apoyo al gobierno de Nicolás Maduro, en el mismo momento en que muchos gobiernos democráticos hacían sentir su inquietud ante la pérdida de libertades y el aumento de la represión en Venezuela. Algo similar ocurrió ante el conflicto entre Israel y el movimiento Hamas. En la escena internacional hemos quedado mal acompañados.

Nuestra visión: restablecer los principios tradicionales de nuestra política exterior

El Uruguay debe volver a su posición tradicional de defensa y promoción de la institucionalización de las relaciones internacionales y de respeto al Derecho Internacional Público. En este terreno, la idea de que lo político prevalece sobre lo jurídico sólo puede traducirse en desventajas y perjuicios para los países más débiles.

En consonancia con esta visión, nuestra política exterior debe tener como principios fundamentales una clara opción por los entendimientos



multilaterales, el respaldo a la legalidad internacional que representan las Naciones Unidas, la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, una política vigorosa de promoción del comercio y la cooperación, y el respeto irrestricto a los principios del Derecho Internacional.

También debemos devolverle a la política exterior el carácter de política de Estado, fundada en los más amplios acuerdos posibles entre los diferentes partidos con representación parlamentaria.

Nuestras propuestas

De cara al próximo quinquenio se proponen las siguientes líneas de acción, que son complementarias de las presentadas en la sección “Comercio exterior” de *Un país auténticamente productivo*:

Política exterior apegada al más estricto respeto al Derecho Internacional

Tal como ocurrió en el pasado, nuestra acción en el plano internacional se apegará a los siguientes principios:

- La abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.
- La búsqueda de solución de las controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro la paz ni seguridad internacional.
- La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados.
- La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta de Naciones Unidas.
- El respeto a la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
- El apego al principio de la igualdad soberana de los Estados.
- El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas.
- El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, promoviendo la eliminación de toda forma de discriminación por raza, religión o género.



Diseño, conducción y ejecución profesional de la política exterior

- El Presidente de la Republica debe impartir las directrices en materia de política exterior, pero no debe ser el principal actor encargado de ejecutarla.
- Las afinidades ideológicas deben dejar paso a la consideración de los intereses de mediano y largo plazo del país, así como al apego a los principios del Derecho Internacional ya mencionados.
- Se convocará a elaborar una Estrategia Nacional de Política Exterior en diálogo con los restantes partidos políticos, el mundo académico y los actores económicos y sociales, con el objetivo de volver a tener algunas líneas de acción que sean objeto de un amplio consenso nacional.
- Se reducirá el número de embajadores políticos e itinerantes, y se dará un perfil profesional a aquellos que se mantengan. El acto de designación deberá incluir la formulación pública y clara de los objetivos de gestión en función de los cuales serán evaluados.
- Se fortalecerá el rol del Instituto Artigas de Servicio Exterior, promoviendo las asociaciones con el sector privado y el mundo académico.
- Se redefinirán los criterios de selección del personal diplomático de mayor jerarquía a ser enviado a las representaciones ubicadas en países de alta prioridad para Uruguay.

Medidas orientadas a recomponer las relaciones con Argentina

- *Fortalecer la embajada en Buenos Aires*, dotándola de recursos humanos en cantidad y calidad suficientes. La Embajada no llega a tener hoy 10 funcionarios diplomáticos, que deben atender todos los asuntos políticos, económicos, comerciales, turísticos, culturales y de cooperación. Sobre ese plantel también reposan los vínculos con las 45 embajadas concurrentes que funcionan en Buenos Aires. Es necesario una nueva estructura que incluya un apoyo permanente a las negociaciones comerciales y políticas.
- *El embajador en Argentina* debe ser una persona con antecedentes a la altura de la responsabilidad que va a ejercer, y debe actuar en función de políticas bien definidas y coordinadas con el canciller de la Republica. Debe existir una única línea de acción y una profesionalización de la tarea.



- Es necesario diseñar *canales fluidos de comunicación* entre la embajada en Buenos Aires, los integrantes de las delegaciones uruguayas a la CARP y la CARU (que deben estar presididas por embajadores con dedicación exclusiva), los órganos responsables de la gestión portuaria nacional y los agentes privados más directamente afectados por las decisiones que se discutan.

Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el Mercosur

- Fortalecer la Dirección General de Integración y MERCOSUR de Cancillería como instrumento clave para las negociaciones con la región. La Dirección cuenta actualmente con 6 funcionarios diplomáticos “de carrera”, que deben encargarse de todos los aspectos relativos a las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR, incluyendo la casi veintena de grupos técnicos que están en funcionamiento. Es posible reforzar este órgano con personal altamente calificado sin crear nuevos cargos.
- Dotar de mayor permanencia a los equipos técnicos que participan de las negociaciones en el marco del Mercosur. La alta rotación conspira contra nuestra capacidad negociadora. Para tener delegaciones más estables es necesario introducir incentivos que premien la permanencia y el logro de objetivos de negociación.
- Fortalecer las relaciones bilaterales con Paraguay, el otro “socio chico” del Mercosur con el que nos unen crecientes vínculos económicos. Nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores no le ha dado al tema la importancia que merece, principalmente por razones político-ideológicas.
- Sin dejar de reconocer el papel de jugador global del Brasil y su proyección internacional, que nos beneficia como región, la relación con nuestro país vecino debe ser enmarcada en los términos de los acuerdos bilaterales y regionales establecidos en el marco del Derecho Internacional. El impulso a las Políticas de Frontera, con un adecuado marco legal, así como el fortalecimiento de las Comisiones Bilaterales, serán objetivos claves en nuestro relacionamiento bilateral.

Impulso al multilateralismo y fortalecimiento de la inserción internacional del país

- El Uruguay debe fortalecer su participación en los foros internacionales, tanto en el terreno político como en el económico-comercial. Para eso debe



fortalecer sus delegaciones a los organismos correspondientes y profundizar sus esfuerzos de formación de recursos humanos.

- Debe desarrollarse una política de vínculos con instancias de integración o cooperación complementarias del Mercosur, como la Alianza del Pacífico (ver la sección “Comercio Exterior” en *Un país auténticamente productivo*).

Articulación de la política exterior con otras políticas a ser impulsadas desde el gobierno

- Creación de mecanismos permanentes de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Turismo y Deporte, con el fin de involucrar a embajadas, consulados y oficinas de negocios en la promoción de Uruguay como destino turístico (ver la sección “Turismo” en *Un país auténticamente productivo*).
- Articulación de la política exterior con la política de defensa, de manera de hacer un mejor aprovechamiento de la participación de Uruguay en misiones de paz de la ONU como instrumento para el fortalecimiento del país en la institucionalidad internacional. Es esta participación la que abrió la posibilidad de aspirar a un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Articulación de la política exterior con la política cultural, de manera de favorecer la promoción internacional de agentes culturales uruguayos, favorecer la llegada de propuestas culturales al país y fomentar el desarrollo local del turismo cultural (ver la sección “Cultura” en *Un país de oportunidades*).
- Para la articulación entre la política exterior y la actividad productiva y comercial, ver la sección “Comercio Exterior” en *Un país auténticamente productivo*.



DEFENSA NACIONAL

La defensa nacional se cuenta entre los cometidos esenciales del Estado. La voluntad de existir como país independiente y soberano requiere tener cierta capacidad de respuesta ante eventuales amenazas que puedan provenir del exterior, ya se trate de agresiones provenientes de otros Estados o de la acción de organizaciones armadas como las ligadas al narcotráfico. También corresponde a la política de defensa asegurar la protección del espacio aéreo y de los recursos naturales de valor estratégico, especialmente aquellos de difícil vigilancia como los disponibles en la plataforma submarina y el mar territorial. Por último, las democracias suelen recurrir a las fuerzas armadas ante eventos que exigen una gran capacidad de despliegue logístico, como las catástrofes naturales, las emergencias sanitarias o las situaciones de conmoción interna.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 18.650, el Estado debe desarrollar una política de defensa nacional respetuosa de los principios generales del derecho interno y del derecho internacional. Esa política debe respetar en especial los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.

La política de defensa debe articular con otras políticas públicas para favorecer el logro de objetivos nacionales. Por ejemplo, puede articular con la política exterior para fortalecer el posicionamiento del país en el sistema internacional. La participación en misiones de paz de la ONU (habitualmente llamadas “cascos azules”) es un ejemplo de este tipo de articulación altamente beneficiosa para el país.

Para contar con una buena política de defensa hace falta cumplir una serie de tareas con alto contenido técnico. En primer lugar, es necesario desarrollar una buena capacidad de análisis que permita identificar los desafíos, amenazas y oportunidades que plantea la situación internacional. Luego se requiere capacidad de elaboración estratégica, de manera de definir un conjunto coherente de objetivos que sean alcanzables a partir de una adecuada selección de recursos. En tercer lugar hace falta una buena capacidad de organización y de ejecución en una variedad de escenarios posibles. Por último, es necesario desarrollar buenos mecanismos de control de eficacia y eficiencia.

En una democracia, el diseño y ejecución de la política de defensa y de su componente esencial, la política militar de defensa, es el fruto de la



cooperación entre los militares, que son quienes cuentan con el conocimiento experto, y el poder civil al que están incondicionalmente subordinados. La conducción de la política de defensa es una tarea esencialmente política y, por lo tanto, sometida al control ciudadano.

La capacidad de decisión de un gobierno democrático sobre la institución militar incluye la definición de los grandes objetivos y orientaciones estratégicas, las decisiones relativas a la cantidad de efectivos y a la compra de equipamiento, las políticas de ascenso y retiro, la forma de articular la política de defensa con otras políticas públicas (como la política exterior o la de seguridad interna), el arbitraje entre las diferentes fuerzas, la definición de las políticas de formación y la asignación de recursos para cumplir los cometidos que les sean encomendados. El desafío de todo gobierno en materia de defensa militar es dar una respuesta adecuada a estas y otras cuestiones.

Uruguay tiene por delante los desafíos de seguridad que plantea el actual orden internacional, al tiempo que debe identificar los mejores caminos para contribuir a la estabilidad global y regional. Además existen algunas dificultades que merecen atención inmediata, aun cuando sus efectos y eventual resolución se proyecten en el tiempo.

Las dificultades presentes

- Las Fuerzas Armadas enfrentan problemas de reclutamiento y de formación de recursos humanos, debido a limitaciones presupuestales que afectan las remuneraciones y el entrenamiento. Además, la imagen de la profesión militar está todavía afectada por el recuerdo de los hechos de nuestra historia reciente.
- Algunas irregularidades que concluyeron en sumarios y procesamientos han golpeado también la imagen y la moral de las Fuerzas Armadas.
- El personal subalterno está fuertemente afectado por los problemas sociales que afligen a la población de menores ingresos. La capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, en materia de sanidad) es limitada. Esta realidad tiene consecuencias especialmente visibles en el interior de la República.
- Las dudas lanzadas desde el sistema político (y en especial desde el partido de gobierno) sobre la continuidad de las misiones de paz generan incertidumbre sobre una línea de trabajo que ha adquirido especial



relevancia en los últimos años. Esto ocurre en momentos en que el Uruguay ha logrado el reconocimiento internacional por la participación profesional exitosa de sus “cascos azules” en beneficio de la paz y seguridad en diferentes partes del mundo.

- Una parte de los actores políticos y sociales sigue viendo a la defensa como un asunto de los militares, en lugar de verla como un asunto ciudadano. Esto puede generar problemas a la hora de dar respuestas pertinentes a eventuales amenazas como las que puede plantear el narcotráfico o la disputa por el acceso a recursos naturales.
- Existen vulnerabilidades en materia de defensa militar ante algunas amenazas potenciales que, si bien son improbables a corto plazo, no pueden ser completamente descartadas en un horizonte temporal más amplio. Entre ellas se incluyen acciones violentas generadas por el narcoterrorismo o el fundamentalismo religioso, ataques biológicos contra la producción agropecuaria, ciberataques y posibles desplazamientos masivos de población. El país debe contar con planes de contingencia ante estos riesgos que pueden volverse más probables a mediano plazo, así como con los recursos humanos y materiales para cumplirlos.
- En estrecha relación con lo anterior, el país carece de un sistema nacional de inteligencia adecuado, en el que se coordinen de manera eficiente todas las dependencias especializadas en la materia y se las someta a un eficaz control civil.

Nuestra visión: una política de defensa profesional, realista y ciudadana

Aspiramos a desarrollar una política de defensa sostenida por un amplio acuerdo multipartidario, que asegure algunas líneas de continuidad por encima de la alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno.

Esa política debe estar enmarcada en el más estricto respeto del orden jurídico y de los derechos humanos por parte de unas Fuerzas Armadas claramente subordinadas al poder civil, tal como sucede desde la reinstauración democrática.

Nos proponemos desarrollar una política realista, que consiga ser eficaz a nivel regional e internacional en el marco de las limitaciones impuestas por el



tamaño del país, la disponibilidad de recursos y la necesidad de atender a una variedad de objetivos de desarrollo.

Aspiramos asimismo a que esa política ofrezca auténticas oportunidades de desarrollo profesional y humano a los uruguayos que opten por la profesión militar.

Queremos, por último, una política de defensa nacional y militar articulada con otras políticas públicas, de modo que contribuya a fortalecer la inserción internacional del país, la protección de nuestra población, la preservación de nuestros recursos naturales y el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio, el espacio aéreo, el subsuelo, las vías navegables, el mar territorial, la plataforma submarina y la Zona Económica Exclusiva.

Nuestras propuestas

El conjunto de propuestas a impulsar desde el gobierno apunta de manera general a contar con unas Fuerzas Armadas más profesionales, más eficientes y más tecnificadas, que acompañen la evolución de su probable empleo en un marco de asignación de recursos responsable.

Alcanzar estos objetivos generales presupone la adopción de políticas y doctrinas producidas a nivel del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Defensa Nacional, como resultado del trabajo del Consejo de Defensa Nacional y del Estado Mayor de la Defensa.

En particular se propone:

Actualización normativa

- Complementar la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650 hoy vigente con otras normas complementarias que encuadren el accionar futuro de las Fuerzas Armadas.
- En particular, nos proponemos actualizar o elaborar una Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y una Ley de Inteligencia Nacional.
- Como condición previa para la elaboración de estas normas, se convocará a un diálogo multipartidario que defina las líneas generales de una Política de Defensa Nacional para un horizonte de 15 años.



Creación del Comisionado para asuntos de defensa

- Una parte esencial del proceso de actualización normativa consistirá en introducir la figura del Comisionado Parlamentario para la Defensa, también llamado *Ombudsman* para asuntos de defensa.
- El objetivo de esta iniciativa es crear un instrumento para la resolución de conflictos y asegurar un estricto cumplimiento de los derechos en una variedad de circunstancias. Entre ellas se cuentan asuntos relacionados con los sistemas de asistencia social, demoras injustificadas en los pagos, reclamos ligados a los traslados y dificultades vinculadas a la integración de minorías étnicas, sexuales o religiosas.
- En línea con la experiencia desarrollada en muchos países (Alemania, España, Portugal, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Israel, México, India, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá y los países escandinavos, entre otros) se aspira a que esta figura ayude a un mejor ejercicio de la autoridad y a componer situaciones sin necesidad de recurrir a procedimientos disciplinarios ni jurisdiccionales que fueron diseñados para solucionar otro tipo de problemas.
- La actuación del Comisionado para la Defensa no implicará en ningún caso lesión, alteración, menoscabo o desconocimiento de la disciplina ni de los procedimientos reglamentarios vigentes.
- El *Ombudsman* para asuntos de defensa es una solución alternativa a los mecanismos que hoy existen, como las líneas telefónicas *Ministro Escucha* y *Oídos*. Estos servicios admiten denuncias anónimas, lo que deteriora la disciplina interna, abre la puerta a iniciativas provenientes de personas ajenas a las Fuerzas Armadas y expone a diversos riesgos a quienes participan de la cadena de mando. La oficina del *Ombudsman* ofrece mejores garantías a todas las partes. El buen funcionamiento del instituto implica que el personal que hace uso de este recurso no pueda ser reprendido, discriminado o penado por esa acción, pero los reclamos anónimos o colectivos no son admitidos.
- La figura del *Ombudsman* para asuntos de defensa se construirá tomando como modelo la Ley N° 17.684, que creó el cargo de Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Deberá contar con oficinas separadas de las instalaciones a supervisar, con personal especializado y con un presupuesto a ser establecido por el Parlamento.



Continuidad de las misiones de paz

- La participación militar en las misiones de paz bajo los términos de la Carta de las Naciones Unidas no es solo una oportunidad para que nuestras Fuerzas Armadas acumulen experiencia en operaciones reales, sino también para que el país refuerce su presencia en los organismos internacionales y reafirme su compromiso tradicional con los principios rectores del Derecho Internacional. Uruguay es un país más relevante en el mundo gracias a esa participación, que ha sido ampliamente reconocida y apreciada.
- En ese contexto, las dudas más o menos recurrentes sobre la continuidad de esta experiencia sólo contribuyen a generar incertidumbre en los organismos internacionales pertinentes, a afectar los planes de vida de los efectivos militares y a debilitar el posicionamiento internacional del país. Nosotros nos comprometemos a asegurar desde el gobierno la continuidad de estas experiencias.
- La política de participación de Uruguay en estas misiones debe ser defendida en virtud de los intereses nacionales y no quedar supeditada a los lineamientos de otros países u otros actores internacionales.
- La importancia de las operaciones bajo bandera de la Naciones Unidas para las Fuerzas Armadas hace necesaria la elaboración de una doctrina conjunta que permita solucionar los problemas del mando único nacional para fuerzas operando en el mismo teatro de operaciones.

Protección integral de la soberanía sobre los recursos naturales

- En el contexto de un mundo superpoblado, en el que crece el valor estratégico del acceso a los recursos naturales, la política de defensa nacional debe priorizar la protección efectiva e integral del territorio, del subsuelo, de las reservas de agua potable, del mar territorial y del espacio aéreo, así como el respaldo a las pretensiones uruguayas sobre el territorio antártico.
- El entrenamiento del personal militar, la adquisición de equipamiento y las tareas de búsqueda y análisis de información deben tener en cuenta esta prioridad nacional.
- En este marco deben fortalecerse algunas líneas de trabajo específicas, como el apoyo logístico a las actividades que se realizan en el marco del Tratado Antártico.
- También es necesario fortalecer la capacidad de actuación conjunta de las Fuerzas Armadas en relación a este objetivo, contemplando la



interoperabilidad, la centralización de servicios comunes, la estandarización de equipos y la creación de niveles de instrucción y entrenamiento conjuntos.

Desarrollo del poder marítimo

- La extensión del área de jurisdicción sobre los fondos marinos hasta las 350 millas de la costa permitirá aumentar entre 80.000 y 100.000 kilómetros cuadrados la jurisdicción del Estado, lo que implica un inmenso aumento de las posibilidades de exploración y explotación de recursos naturales. Es prioritario impulsar los estudios científicos que permitan el aprovechamiento sostenible de esos recursos en los fondos, así como crear las condiciones para su efectiva protección en el marco de la legislación internacional.
- En los próximos años será necesaria una importante inversión para asegurar el cuidado del medio ambiente, la salvaguarda de la vida humana en el mar, la protección de instalaciones *off shore* y el movimiento de buques asociado. Nos comprometemos a destinar un porcentaje del canon exigido a las empresas involucradas en la explotación de recursos a la incorporación de medios navales destinados a la protección, defensa e investigación, en línea con las mejores prácticas internacionales.
- La multiplicidad de instituciones públicas con competencia en temas relacionados con el mar resta efectividad y eficiencia. Es necesario definir una política de Estado que permita coordinar las políticas vinculadas con la administración de los recursos vivos y no vivos, la exploración y explotación del fondo y subsuelo marino, el transporte marítimo comercial y la cadena logística asociada, la investigación científica, el cuidado del medio ambiente, el desarrollo de la infraestructura portuaria y la seguridad. El objetivo de esa política será el mejor aprovechamiento de la condición de Estado ribereño y las extraordinarias posibilidades que presentan los espacios oceánicos, fluviales y lacustres para el desarrollo sustentable de nuestro país y el bienestar de sus habitantes



Otras medidas a impulsar durante el período de gobierno

- Se tomarán medidas para fortalecer las actividades de formación, aumentando los recursos destinados al Liceo Militar y promoviendo una política de alianzas académicas que fortalezca a los institutos militares de formación de grado y postgrado.
- Se potenciará el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) como herramienta para que profesionales de los ámbitos civil y militar se capaciten e interactúen en temas relativos a la defensa. El objetivo es hacer un mejor aprovechamiento de los recursos y saberes disponibles en la sociedad y en la órbita estatal, a partir de una superación del paradigma que considera a la defensa como un tema exclusivo de los militares.
- Se evaluará la conveniencia de trasladar actividades que se realizan en la órbita militar a la civil, como, por ejemplo, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (ver al respecto la sección “Transporte y logística” en *Un país auténticamente productivo*).
- Se harán esfuerzos en favor del fortalecimiento de Sanidad Militar, incluyendo el desarrollo de medicina altamente especializada y las actividades profesionales conjuntas con otras áreas de la Salud Pública.
- Se fortalecerá el Sistema Nacional de Emergencias mediante acciones tales como la sensibilización de la población, la instrucción conjunta entre las distintas instituciones vinculadas a la atención de emergencias, la previsión de recursos potencialmente necesarios y la formulación de planes de contingencia.
- Se fortalecerá el Sistema Nacional de Búsqueda y Rescate.
- Se fomentará el acceso a la vivienda digna por parte del personal subalterno, promoviendo su incorporación a los planes generales que se desarrollarán en este terreno (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Se impulsará la construcción de un Sistema Nacional de Inteligencia, destinado a producir inteligencia estratégica de Estado, sobre la base de la articulación de los órganos existentes bajo la dirección de una autoridad civil.
- Se evaluará la participación en tratados y foros internacionales con el propósito de maximizar la defensa de nuestros intereses nacionales, sin hacer prevalecer consideraciones de índole político-ideológicas que puedan limitar la adopción de cursos de acción más beneficiosos.



LACALLE POU
LARRAÑAGA

Programa de Gobierno
2015 / 2020



DERECHOS HUMANOS

El estricto respeto de los derechos humanos es la condición fundamental para una convivencia civilizada. Nosotros estamos profundamente comprometidos con esa causa, y entendemos que el Estado de Derecho es el principal instrumento para defenderla. La protección de los derechos humanos no tiene color político ni es propiedad de nadie. En el caso específico de los uruguayos, se trata de un patrimonio común que nos define como nación. Las diferencias que pueden surgir entre nosotros refieren al mejor modo de llevar ese compromiso al terreno de las prácticas concretas. Y en este plano tenemos diferencias con lo hecho por los últimos dos gobiernos.

Las insuficiencias actuales

- La acción de los últimos gobiernos ha expresado una visión parcializada de los derechos humanos. Por ejemplo, no han sido considerados en su debida importancia los derechos de quienes son víctimas de la inseguridad. Nosotros discrepamos con esta visión. Los derechos que importan son los derechos de todos. No cuentan las opiniones políticas ni el origen social de quien sufre el atropello. Por eso nos importa asegurar las garantías del debido proceso a quienes cometen delitos, pero también proteger la vida, la integridad física y los bienes de los ciudadanos honestos. No aceptamos una visión hemipléjica de los derechos. Sólo hay verdadero respeto a los derechos humanos cuando se protegen los derechos de todos.
- Otra característica de los gobiernos frentistas ha sido un abordaje muy declarativo del tema de los derechos humanos. Nosotros creemos que la protección de los derechos no sólo tiene que ver con lo que se dice sino con lo que se hace. Si no se mejora la seguridad, si no se reforman las cárceles, si no se incorpora tecnología asistiva que favorezca la inclusión de personas con discapacidades, las mejores declaraciones de derechos quedan convertidas en letra muerta. También en este terreno, la calidad de la gestión es esencial. Sólo siendo eficaces y eficientes podremos asegurar una protección efectiva de los derechos de todos los uruguayos.
- Complementariamente, los gobiernos frentistas han aplicado un doble estándar, según las violaciones de los derechos humanos sean



cometidas dentro o fuera del país. Dentro de fronteras han sido muy estrictos, al menos ante las violaciones de derechos cometidas en el pasado. Pero al mismo tiempo han desarrollado relaciones fraternales con un régimen violador de los derechos humanos como el cubano, y han dado su apoyo a las políticas represivas del gobierno de Venezuela. Nosotros creemos que los derechos humanos valen tanto dentro como fuera del país. Por eso vamos a impulsar una política exterior alineada con los mismos principios que vamos a aplicar a la política interior. Los derechos humanos no pueden ser objeto de transacciones políticas ni comerciales.

- Por último, la visión de los gobiernos frenteampelistas reduce la cuestión del buen gobierno a la cuestión de la “agenda de derechos”. Nosotros creemos que esa agenda es muy importante, pero no suficiente en sí misma. El respeto de los derechos es una condición para la convivencia civilizada, pero no alcanza para asegurar una alta calidad de convivencia. Una sociedad puede ser respetuosa de los derechos fundamentales y al mismo tiempo ser una sociedad en la que sea muy duro vivir. Una persona puede ver respetados todos sus derechos y al mismo tiempo vivir en la más completa soledad o perder el sentido de su propia existencia. Nosotros defendemos una visión más ambiciosa que se identifica con la “ética del cuidado”. La ética del cuidado no contradice la ética de los derechos, pero quiere ir más lejos. Por supuesto que somos personas dotadas de una igual dignidad, de modo que nuestros derechos y libertades deben ser respetados. Pero además somos personas vulnerables e interdependientes, de modo que podemos vernos afectados por nuestras propias decisiones, por las decisiones de los demás y por el contexto. La ética del cuidado intenta contemplar ese lado vulnerable y social de nuestra existencia sin atentar contra nuestra autonomía individual. No se trata de construir paternalismos asfixiantes, sino de asegurar las condiciones en las que todos podamos intentar vivir unas vidas felices y plenas. Sin esa preocupación, la coraza de los derechos puede volverse vacía y helada.

Nuestra visión: una concepción integral de los derechos en el marco de una ética del cuidado

Nos comprometemos a ser estrictamente respetuosos del Estado de Derecho como la vía más eficaz para extender las garantías fundamentales a todos los miembros de la sociedad. Nunca aceptaremos que lo político prevalezca sobre lo jurídico.



Nos comprometemos asimismo a ir más allá de lo declarativo, convirtiendo nuestro respeto de los derechos en decisiones de gobierno que protejan eficazmente a las poblaciones vulneradas o en riesgo de serlo.

Nos comprometemos también a extender el respeto de los derechos a todas las políticas a ser impulsadas desde el gobierno, incluyendo la política exterior. En especial, nos comprometemos a promover la causa de los derechos en toda América Latina y el Caribe.

Nos proponemos por último a articular nuestras acciones de defensa de los derechos con el cultivo de una ética del cuidado que vaya más allá del estricto respeto de las garantías institucionales. Nos esforzaremos por crear las condiciones para que cada uno pueda buscar y construir su felicidad.

Acciones de gobierno que se enmarcan en una estrategia integral de defensa de los derechos

Nuestra estrategia no consiste en tener una política específica de protección de los derechos humanos, sino en trasladar esa preocupación a *todas* las políticas impulsadas desde el gobierno. Algunas de las medidas que se impulsarán en forma prioritaria son las siguientes:

Medidas para fortalecer el respeto y ejercicio de los derechos en zonas vulnerables

- Creación de *Centros de Integración y Ciudadanía* en zonas vulnerables, que estarán integrados a la red territorial y servirán de apoyo a las diferentes intervenciones que se realicen desde el Estado y la sociedad (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Apoyo al Poder Judicial para el fortalecimiento y creación de nuevos Centros de Mediación y Juzgados de Conciliación (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
- Desarrollo de nuevas experiencias de mediación local, en coordinación con los gobiernos departamentales y el MIDES (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuida a su gente*).
- Desarrollo, en el ámbito del Poder Judicial, de nuevos mecanismos de justicia restaurativa, priorizando su instalación en zonas



vulnerables (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).

- Restablecer en todo el país las comisarías de niños y mujeres (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Creación a nivel nacional de los juzgados especializados en violencia doméstica, y aumento del número de los que existen en Montevideo.

Medidas para una protección efectiva de los derechos de poblaciones vulnerables

- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para la población afrodescendiente.
- Programa de contención para alumnos de enseñanza primaria y media que sean objeto de discriminación o acoso por provenir de núcleos familiares no tradicionales (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).
- Efectiva puesta en vigencia de la Ley 18.651 que crea la figura del Asistente Personal para las personas dependientes, mediante la creación de un Sistema Nacional de Atención a la Dependencia (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).
- Fortalecer los Servicios de Salud del BPS destinados a la atención de pacientes con enfermedades o malformaciones congénitas, en coordinación con prestadores públicos y privados del SNIS (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).
- Desarrollo de una política pública sobre enfermedades raras, generando avances en el marco normativo para su detección y tratamiento (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- Reducción de las exigencias al núcleo familiar para acceder a la pensión por invalidez en el caso de discapacidades no severas (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).
- Inclusión en el régimen de seguridad social de grupos hoy excluidos. Por ejemplo, se incluirá a los reclusos que realizan actividades productivas, complementando el aporte jubilatorio con un aporte al fondo de reparación de víctimas de delitos violentos (ver la sección “Seguridad social” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa de protección y apoyo a personas con discapacidades*. Su objetivo será centralizar y potenciar las medidas compensatorias y de



estímulo dirigidas a esa población (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

- Efectiva aplicación de la cuota de ingreso a la administración pública para personas con discapacidades.
- 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 (ver la sección “Política educativa” en *Un país de oportunidades*).
- *Apoyo tecnológico a personas con capacidades diferentes*. Todos los sitios web del Estado deben respetar los estándares internacionales para el acceso de personas con capacidades diferentes. Se impulsarán proyectos de domótica y se promoverá la participación de las personas con capacidades diferentes en la investigación y desarrollo de nuevos productos y adaptación de los existentes. Nos comprometemos a exonerar el arancel de la importación de productos de domótica a las personas con capacidades diferentes (ver la sección “Telecomunicaciones” en *Un país auténticamente productivo*).
- Instalación de dispositivos de sonido en los semáforos, para facilitar el cruce de no videntes (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- 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 (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- En coordinación con el MIDES, el MVOTMA y los gobiernos departamentales, elaboración de una *Guía de ciudades accesibles* a ser aplicada en forma descentralizada (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- Creación de un Premio bianual a la comunidad más accesible (ver la sección “Seguridad vial” en *Un país que cuida a su gente*).
- *Programa Deporte diferente*. Consistirá en un conjunto de acciones dirigidas a las personas con capacidades diferentes, que en parte profundizarán iniciativas actualmente en curso y en parte agregarán nuevas opciones. El acompañamiento estará a cargo de equipos multidisciplinares que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones (ver la sección “Deportes” en *Un país que cuida a su gente*).



- *Centros diurnos para la tercera edad.* Estos centros funcionarán como espacios de contención y atención para adultos mayores que sufren distintas formas de desamparo. 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. Los centros diurnos podrán incorporar programas de cuidados domiciliarios (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- *Programa Deporte para adultos mayores.* Atenderá las necesidades físicas y recreativas de los adultos mayores, con el fin de favorecer su bienestar personal y su integración social. Las acciones se desarrollarán en coordinación con el MIDES, especialmente a través del *Programa Abuelas* y los *Centros diurnos para la tercera edad*. El acompañamiento de los adultos mayores estará a cargo de equipos multidisciplinarios que incluyan profesores de educación física, médicos y estudiantes avanzados de ambas profesiones (ver la sección “Deportes” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa de apoyo a las víctimas de violencia doméstica.* 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 existentes, entrelazando tanto los servicios del MIDES, como los de los gobiernos departamentales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema. Se crearán asimismo refugios temporales para víctimas de violencia doméstica, o se fortalecerá los que ya existen. Se pondrán en red los diferentes puntos de entrada de las denuncias (gobiernos departamentales, MIDES, jefaturas, seccionales, juzgados especializados) para asegurar una mejor atención y reducir los riesgos de re-victimización (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- *Creación del Registro Nacional de Medidas Cautelares de Violencia Doméstica.* Permitirá proteger integralmente a las víctimas y verificar el cumplimiento de las medidas por parte de los agresores.
- *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 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 (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).

- Creación de una *Red Nacional de Adicciones* que integre a servicios estatales (MIDES, ANEP, gobiernos departamentales) con organizaciones no gubernamentales presentes en distintos entornos comunitarios. La Red usará como puntos de apoyo a los *Centros de Integración y Ciudadanía*. Uno de sus elementos constitutivos será el *Observatorio Social sobre Adicciones* (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa de rehabilitación de la persona adicta al consumo de pasta base, seguimiento del rehabilitado y acompañamiento de la familia*. El programa tendrá tres componentes. En primer lugar, un conjunto de acciones orientadas a la captación precoz de consumidores, es decir, antes del rompimiento familiar. Un segundo componente de internación en centros públicos y privados de desintoxicación, financiada con cápitras FONASA. En tercer lugar, un seguimiento post-internación, donde juega un rol central un adulto que, con el consentimiento del paciente, asume un rol de tutoría y apoyo. El tutor recibirá acompañamiento y encuadre de parte de instituciones estatales o privadas presentes en la zona (ver la sección “Salud y adicciones” en *Un país que cuide a su gente*).
- *Programa Paternidad Responsable*, dirigido a mejorar el cuidado de niños que nazcan en contextos sociales críticos, desde el embarazo hasta el tercer año de vida. 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. 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 (ver la sección “Políticas sociales” en *Un país de oportunidades*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación nuevas figuras delictivas que protejan los valores ambientales, con el consecuente fortalecimiento de la especialización jurisdiccional y del Ministerio Público (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación de Redes de Restauración que devuelvan el estado saludable a ecosistemas o paisajes degradados mediante la participación de organismos públicos, empresas privadas y



organizaciones de la sociedad civil (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).

- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, creación de incentivos fiscales para empresas que introduzcan el uso de energías limpias, la reutilización de recursos, el reciclaje y otras prácticas de protección medioambiental (ver la sección “Medio ambiente” en *Un país que cuide a su gente*).
- Como medida de protección de los derechos de las generaciones futuras, desarrollo de una Política Nacional de Aguas que incluya un sistema de monitoreo permanente de calidad del recurso, con el fin de identificar vulnerabilidades y generar capacidad de respuesta temprana ante episodios contaminantes.

Medidas para asegurar una acción estatal respetuosa de los derechos

- Elaboración de *protocolos de actuación* ante las situaciones que los policías enfrentan con mayor frecuencia. La protocolización hace más previsible la actuación de la policía (evitando errores y excesos) al tiempo que da al personal policial la seguridad de que no enfrentará problemas inesperados como consecuencia de sus decisiones. Los protocolos deben elaborarse en consulta con el Poder Judicial y diversos actores sociales (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Modificación de la Ley Carcelaria para adecuarla a las condiciones actuales del sistema. Creación del Instituto Nacional Carcelario como organismo descentralizado del Ministerio del Interior (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Efectiva separación de la población carcelaria según tipo de delito, gravedad de las penas y grado de peligrosidad (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Creación de microcárceles orientadas a la enseñanza de oficios, a la reinserción en la educación formal y a la rehabilitación mediante el trabajo (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- Creación de colonias agrícolas autosustentables a ser cogestionadas por los encarcelados. Estas experiencias se dirigirán a procesados de baja peligrosidad y promoverán la integración de la familia. Se propone organizar algunos proyectos piloto, convocando al Patronato de



Liberados y Encarcelados, y otras organizaciones de la sociedad civil (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).

- Programa de capacitación y seguimiento para el personal policial encargado del contacto con la población carcelaria (ver la sección “Seguridad ciudadana” en *Un país que cuide a su gente*).
- “*Silencio positivo*”. En todos los casos que no requieran reforma constitucional, se avanzará por vía legal hacia la instalación del “silencio positivo” a favor del ciudadano. El silencio negativo o denegatorias fictas relegan a los ciudadanos y los colocan en una posición de inferioridad frente al Estado. La instalación progresiva del “silencio positivo” en los procedimientos administrativos (teniendo en cuenta las complejidades de cada sector) contribuirá a poner al ciudadano en el centro de atención (ver la sección “Administración Pública y transparencia” en *Un país orgulloso de sus instituciones*).
- Se analizará la posibilidad de crear cámaras especializadas en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De manera especial, se analizará la posibilidad de crear en el ámbito del TCA una cámara especializada en temas tributarios (ver la sección “Administración Pública y transparencia” en *Un país orgulloso de sus instituciones*).
- Impulso al proyecto de ley de Reconocimiento de la Libertad de Conciencia e Ideario, presentado por Luis Lacalle Pou el 14 de diciembre de 2010. Por este camino se daría solución a los reclamos de Adventistas del 7° Día y Judíos ortodoxos en relación al respeto de sus días de precepto religioso, a los Testigos de Jehová en sus conflictos de conciencia en varios ordenes, a las religiones afroumbandas en su dilema de conciencia ante la donación implícita de órganos y a los cristianos en el terreno de la bioética.
- Creación de un Observatorio Permanente de Respeto del Derecho Internacional, con el fin de cumplir el artículo 2° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que manda adoptar disposiciones de derecho interno para el efectivo respeto de los derechos y libertades proclamados. El Observatorio puede funcionar como unidad de asesoramiento directo de la Presidencia de la República, o bien incluirse sus funciones dentro del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Respeto absoluto de la independencia del Poder Judicial y pleno apoyo al trabajo de la justicia en la investigación de casos de desapariciones.



LACALLE POU
LARRAÑAGA

Programa de Gobierno
2015 / 2020