



COMISIÓN EUROPEA

URUGUAY
(DEN PIN 2007-2013)
REVISIÓN INTERMEDIA y
Programa Indicativo Nacional 2011- 2013

Mayo de 2010

REVISIÓN INTERMEDIA y
PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL CE/URUGUAY 2011-2013

PROYECTO

1. RESUMEN

Desde que se definió la estrategia de la programación 2007-2013, la problemática económica y social a la que se enfrenta Uruguay no ha cambiado de manera considerable: el país se caracteriza, en la región, por su gran estabilidad política, un crecimiento constante que ha continuado a pesar de la crisis mundial y una situación social que mejora, pero que –a pesar de los esfuerzos de los diferentes Gobiernos– todavía presenta algunas carencias.

La programación en curso se concentra en dos grandes ámbitos prioritarios: la cohesión social y territorial –que da lugar al programa INTEGRA– y la investigación y la innovación para el desarrollo económico, que se traduce en un apoyo presupuestario a la política nacional de innovación con el nombre de INNOVA.

Dado que los convenios de financiación de los programas INTEGRA e INNOVA se firmaron en febrero de 2008, es aún prematuro hablar de resultados consolidados. No obstante, en el marco del programa INTEGRA, es importante indicar que la ejecución de las actividades fue extremadamente rápida. Actualmente, el programa cuenta con 15 proyectos en 17 de los 19 departamentos del país y ha permitido contribuir al proceso de descentralización a nivel nacional. Los primeros efectos visibles del programa INNOVA se refieren al refuerzo de la capacidad de acción de la Agencia para la Investigación y la Innovación y a la creación de las infraestructuras clave del proyecto, como el Polo Tecnológico de Pando o el Instituto Pasteur. Las primeras conclusiones que deben sacarse de esta primera fase son la necesidad de concentrar los ámbitos de acción de INTEGRA y la importancia de continuar la gestión de INNOVA según las modalidades de la ayuda presupuestaria.

Para el segundo período de programación (2011-2013), las autoridades nacionales han confirmado las dos prioridades sectoriales (cohesión e innovación) y su interés por la renovación de los programas existentes (INTEGRA e INNOVA), y han manifestado también su voluntad de introducir en el programa de cooperación una tercera prioridad en el ámbito de la justicia y los derechos humanos.

Concretamente, para reforzar el dispositivo actual, el programa INTEGRA propone centrarse en mayor medida en los ámbitos de la enseñanza primaria y secundaria, de la salud, del empleo a nivel local y del medio ambiente. Por lo que respecta al programa INNOVA, la propuesta consiste en velar por el cambio climático y la protección de la biodiversidad y reforzar la creación de empleo, en particular gracias a la inserción internacional de la investigación y la innovación.

El tercer sector, añadido a petición del Gobierno uruguayo, prevé la aplicación de medidas en materia de prevención de la delincuencia, de salud y de educación para mejorar las condiciones de reclusión y la reinserción de los presos como complemento a la ayuda a la reforma del sistema penal emprendida por las autoridades.

Para cubrir estos tres sectores, se propone un aumento de 5 millones de euros, lo que eleva la dotación financiera en el período 2011-2013 a un total de 16 millones de euros.

2. REVISIÓN INTERMEDIA

2.1. Análisis de los principales cambios políticos, económicos, sociales y medioambientales

2.1.1. Situación política

Uruguay es un país estable tanto a nivel político como económico. Por primera vez en su historia, la izquierda (Frente Amplio, FA) gobierna el país desde marzo de 2005 y dicho partido inició un nuevo mandato el 1 de marzo de 2010. La política del FA ha puesto en marcha una dinámica de crecimiento favoreciendo las inversiones y aumentando los gastos sociales. El Gobierno ha llevado a cabo también dos grandes reformas: la reforma fiscal (impuesto sobre la renta) y la reforma de la sanidad. Durante el período 2005-2009, los planes de emergencia social (*Plan de Emergencia Social* y *Plan de Equidad*), el fuerte crecimiento económico de los últimos años y el aumento de los ingresos de la población a que ello ha dado lugar han permitido reducir la pobreza de manera significativa.

En 2010, el Gobierno prevé reformar la organización del Estado con el fin de mejorar su eficacia y de ampliar los gastos sociales (nueva política de vivienda social) aunque manteniendo el equilibrio presupuestario. La mayoría legislativa del Gobierno permitirá la aprobación, por el Parlamento, de nuevas reformas en los próximos años.

En materia de política exterior, Uruguay defiende el multilateralismo y busca nuevas salidas para reducir su dependencia comercial frente a ciertos mercados. Por ello, desea celebrar acuerdos comerciales con terceros países, sin poner en entredicho su pertenencia al Mercosur. Durante su Presidencia del Mercosur en 2009, Uruguay intentó reanudar las negociaciones con el fin de celebrar un Acuerdo de Asociación con la UE. Al margen de la última cumbre de Praga de mayo de 2009, Uruguay indicó que deseaba progresar en la vía de un acuerdo comercial con la Unión Europea, independientemente de los demás países del Mercosur.

Uruguay fue el primer país en ratificar la entrada de Venezuela en el Mercosur y, recientemente, ha estrechado sus lazos con Brasil y Paraguay.

Como consecuencia del diferendo con Argentina respecto a la fábrica de celulosa en la orilla oriental del fronterizo río Uruguay, las relaciones con Buenos Aires se han deteriorado y un puente binacional sigue bloqueado por manifestantes argentinos. La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre dicho diferendo se espera para junio de 2010.

2.1.2. Situación económica

Según las cifras del Banco Central de Uruguay (BCU), el PIB uruguayo aumentó un 8,9 % en 2008, lo que supone cinco años consecutivos de fuerte crecimiento. A pesar de la crisis mundial, en 2009 se espera un crecimiento del 2,2 %¹. Un sistema financiero fuerte, una política presupuestaria controlada y una menor dependencia comercial han permitido al país hacer frente con éxito a la crisis. No obstante, se han adoptado medidas de ayuda en los sectores más afectados (productos lácteos, turismo), lo que se traduce en reducciones fiscales y en el fomento de las asociaciones público-privadas.

En un contexto regional caracterizado por la cancelación o el aplazamiento de distintos proyectos debido a la crisis, la inversión directa extranjera sufrió una disminución en 2009.

Las autoridades uruguayas consideran que las exportaciones sufrirán un retroceso del 12 % en 2009, cuando, según el BCU, habían progresado un 32 % en 2008. El comercio exterior se verá

¹ Estimación de la EIU, informe de país, febrero de 2010.

afectado por la caída de la demanda y los precios de las exportaciones (carne, cereales y productos lácteos). No obstante, se espera que las exportaciones se reanuden en 2010, gracias al crecimiento de la demanda de productos alimenticios de países como China, la India o Brasil.

La inflación se mantuvo en el 5,9 % en 2009, es decir, dentro del abanico del 3 % al 7 % establecido por el Banco Central. El Gobierno espera mantenerla dentro de ese margen en 2010. El saneamiento de las finanzas públicas ha sido posible gracias a una prudente política presupuestaria caracterizada por una acumulación de reservas y por la cobertura de las necesidades financieras a medio plazo. Gracias a su buena gestión, la deuda exterior ha disminuido en los últimos años, pasando del 88 % del PIB en 2002 al 53 % en 2008.

2.1.3. Situación social

Durante el período 2005-2009, se aplicaron dos planes sociales: el de emergencia entre 2005 y 2007 y otro denominado «*Plan de Equidad*», de 2007 a 2009. Este nuevo plan estaba destinado a las familias de las categorías más vulnerables, favoreciendo al mismo tiempo la remuneración del trabajo.

Los indicadores sociales mejoraron entre 2004 y 2008: la pobreza pasó del 33 % al 21,7 % y la pobreza extrema del 3,5 % al 1,7 % de la población. El desempleo cayó del 13,1 % en 2004 al 7,9 % en 2008 y al 7,7 % en septiembre de 2009. Los gastos sociales han aumentado y llegan ya al 30 % del PIB. Ello es consecuencia de una política redistributiva favorecida por el aumento de los ingresos fiscales debido al fuerte crecimiento económico.

Los flujos migratorios –sin cambios desde la crisis de 2002– que daban lugar a la emigración de cerca de 20 000 uruguayos al año, en su mayoría hacia Europa y los Estados Unidos, se vieron frenados en 2009 por el refuerzo de los controles migratorios y la crisis económica en Europa. La prensa nacional habla actualmente del movimiento contrario, la vuelta al país de los uruguayos cuya integración en el extranjero era precaria (cifras no disponibles).

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay ha progresado en la vía de la consecución de los ODM. Se sitúa en el 47º puesto de la clasificación del IDH 2008 de las Naciones Unidas. Por su parte, el indicador de pobreza humana (IPH-1) sitúa a Uruguay en el 7º puesto entre los 135 países en desarrollo que lo componen.

Por lo que se refiere a las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito del desarrollo humano, 36 países de 157 obtienen mejores resultados que Uruguay según el *GDI* (índice de desarrollo de género). La cuestión de la violencia doméstica es especialmente preocupante en el país.

Sanidad. A pesar del deterioro de los servicios e infraestructuras de salud, en particular en el interior del país, y de las crecientes diferencias en materia de cobertura sanitaria de los ciudadanos en función de su afiliación o no a una mutualidad privada, Uruguay presenta indicadores de salud relativamente buenos a escala mundial. La esperanza de vida es de 75,9 años y la mortalidad maternal es de 26 por 100 000 nacimientos vivos. Por lo que se refiere al SIDA, su propagación parece limitada, si bien las estadísticas nacionales al respecto son contradictorias y las cifras reales tienden a minimizarse. La reforma de la sanidad adoptada en 2007 creó un sistema sanitario integrado y pretende dar un carácter universal a la atención sanitaria dispensada y aportar mejoras sistémicas. El modelo sufrió tres cambios importantes que se aplicaron a nivel i) de la ayuda sanitaria, ii) de la financiación, y iii) de la administración. La reforma amplió la cobertura y se espera que el número de afiliados a la sanidad privada aumente también. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima su aumento en un 50 % entre 2008 y 2010. Según las estimaciones, hacia finales de 2009, la reforma triplicará los ingresos de salud con respecto a 2004.

El consumo de droga afecta fundamentalmente a los jóvenes de los sectores desfavorecidos y constituye un factor importante en el aumento de la delincuencia.

Educación. De acuerdo con la revisión del presupuesto de 2008, el Gobierno mantuvo, en 2009, su promesa electoral de dedicar un 4,5 % del PIB a la educación, es decir, tres veces más que los gastos realizados en 2004. En 2009, se puso en práctica una reforma de la educación que actualizó los programas de estudio e introdujo una estructura decisoria basada en mayor medida en la cooperación entre el cuerpo docente y las autoridades. No obstante, dicha reforma tiene una incidencia limitada en los problemas de funcionamiento derivados del carácter tricéfalo del sistema nacional de educación (Ministerio de Educación, ANEP - UTU).

El nivel de educación en Uruguay sigue siendo relativamente bueno. La tasa de alfabetización es del 96,8 %². El porcentaje bruto de matriculación en la enseñanza primaria, secundaria y superior se sitúa en el 88,9 %. El problema principal sigue siendo el elevado índice de abandono escolar en la secundaria, principalmente en los alumnos de familias humildes en zonas rurales y en la periferia de Montevideo. El fenómeno del abandono escolar es preocupante en la secundaria y tiene un impacto directo en el desempleo y la inseguridad. La escasa valoración social de las profesiones técnicas influye también en la falta de disponibilidad de recursos humanos en numerosos sectores de la economía.

Derechos humanos. Uruguay se ha comprometido a promover unas normas estrictas en materia de derechos humanos³ y el país goza de reputación internacional como defensor de los derechos humanos y de la paz en un marco multilateral, lo que se traduce, en particular, en su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en distintos países (Haití, el Congo) y en haber sido elegido para llevar a cabo el ejercicio piloto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas «One UN». En el marco de su participación en el examen periódico universal de las Naciones Unidas en 2009, Uruguay aceptó 88 recomendaciones para mejorar la situación nacional de los derechos humanos⁴.

Durante su visita, el ponente especial de las Naciones Unidas sobre la tortura, el Sr. Nowak, constató las deplorables condiciones de vida en las prisiones (superpoblación, infraestructuras defectuosas, falta de higiene y de acceso a la atención sanitaria, violaciones de los derechos humanos) y la incapacidad de gestión de las autoridades (falta de recursos humanos y de cualificación del personal de vigilancia). El ponente incitó al Gobierno a buscar soluciones. La reforma de la justicia –o al menos del sistema penal– resulta indispensable. A esa reforma debería añadirse urgentemente una mejora de las condiciones de detención y reclusión, en particular en materia de atención sanitaria y de programas educativos. El Ministro de Asuntos Exteriores, Gonzalo Fernández, expresó abiertamente su preocupación al respecto ante la Comisión en 2009 y se acordó estudiar las posibilidades de cooperación en la materia.

Para aportar una respuesta a corto plazo –y como complemento de un proyecto de ayuda a la elaboración e implantación de una reforma del sistema penal y de mejora de las condiciones de vida en las prisiones y de reinserción de los detenidos–, se ha solicitado un refuerzo presupuestario de la línea temática «Derechos humanos CE» para financiar determinadas actividades complementarias que serían realizadas por ONG.

² 2008 NHDR de las Naciones Unidas

³ <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/uruguay.pdf>

⁴ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/UY/A_HRC_WG6_5_L11_URY_E.pdf

En 2008, el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación respecto a las mujeres adoptó una serie de recomendaciones para Uruguay, en particular, sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres⁵. Es necesario reformar el Código Civil y el Código Penal de Uruguay para prevenir la violencia doméstica y garantizar una protección eficaz a las víctimas.

2.1.4. Tendencias en materia de medio ambiente y energía

El índice de desempeño medioambiental (*Environmental Performance Index*, EPI) 2008, sitúa a Uruguay en el puesto 36 de los 149 países mencionados y no señala ningún problema importante al respecto. El medio ambiente está protegido mediante la ley 16 466 de 1994.

El cambio climático afecta al país en forma de frecuentes sequías e inundaciones. Por eso, el Presidente Vázquez hizo un llamamiento en marzo de 2009 para que el país revisara su base productiva a la luz de estos cambios, con el fin de reducir la variable climática del sector agrícola, en particular, las emisiones de CO₂ procedentes del ganado.

Por lo que se refiere a la fábrica de celulosa de la empresa finlandesa Botnia, estudios internacionales ponen de manifiesto que funciona dentro de los límites autorizados, por debajo de los niveles fijados por la legislación de la UE, que es la más exigente del mundo.

Por lo que se refiere a los recursos energéticos, Uruguay no dispone, hasta ahora, de hidrocarburos (aunque se están llevando a cabo algunas prospecciones en la costa atlántica, enfrente del departamento de Rocha) pero se abastece en energía hidroeléctrica. En los picos de consumo –y cuando las reservas de agua son insuficientes– la empresa del sector recurre a la producción térmica (diesel). El cambio climático ha impulsado a Uruguay a recurrir más a menudo a este tipo de energía. La sequía de 2008-2009 requirió la utilización masiva de la producción térmica y causó un debate nacional sobre las distintas soluciones energéticas (nuclear, energías renovables: eólica o biomasa). Actualmente, Uruguay dispone de un número limitado de parques eólicos y estaría en condiciones de producir agro-combustibles (etanol) al igual que sus vecinos.

Como factor horizontal, el medio ambiente se tiene en cuenta en todas las medidas de cooperación de la CE. Este sector será objeto de un proyecto específico –ECONORMAS– que será coordinado por el laboratorio tecnológico de Uruguay (LATU) en el marco de la cooperación con el Mercosur y apoyará el programa de trabajo del Mercosur en este sector. Este programa incluye –en particular– la lucha contra la desertización. Por otra parte, las cuestiones del medio ambiente, el cambio climático y la energía serán objeto de diálogos sectoriales entre la Unión Europea y América Latina, incluido Uruguay, establecidos en el contexto del seguimiento de la cumbre de Lima de 2008 a fin de proceder a diagnósticos conjuntos, de promover el intercambio de experiencia a nivel técnico y político y de concertar posiciones comunes en los organismos internacionales competentes.

2.1.5. Cooperación regional

La cooperación regional –con el Mercosur– cubre dos tercios del programa de trabajo interno del Mercosur, que incluye los ámbitos económico y comercial, social e institucional y comprende actualmente 11 proyectos, por un importe total de 52 millones de euros. La cooperación con el Mercosur se centra en proyectos en los sectores de la integración económica (coordinación macroeconómica, armonización estadística), la armonización de las normas sanitarias y fitosanitarias, las biotecnologías, la sociedad de la información, las normas técnicas y medioambientales, la integración social (movilidad de los estudiantes, ayuda a la formación

⁵ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CEDAW/C/URY/CO/7&Lang=E>

del profesorado) y ayuda al sector audiovisual. Estos proyectos completan las acciones emprendidas en el marco de la cooperación bilateral. Uruguay participa plenamente en todos los proyectos y coordina tres de ellos en estrecho contacto con sus homólogos de las instituciones afectadas en los cuatro países del Mercosur.

Por otra parte, Uruguay se beneficia también de los programas horizontales como AL-INVEST, URB-AL, ALBAN y EUROSOCIAL que reúnen a numerosos representantes de la sociedad civil, como los empresarios, las entidades locales, las universidades y los responsables nacionales de las Administraciones Públicas (sanidad, fiscalidad, educación...). Estos programas establecen sinergias con las medidas bilaterales, en particular en el ámbito de la fiscalidad y la educación. Uruguay se beneficia también del programa @LIS II, que contribuye al refuerzo de la cooperación en materia reglamentaria y de políticas para el desarrollo de la sociedad de la información y apoya la interconexión de las redes de investigación de Uruguay con las del resto de América Latina y de la Unión Europea. La red CLARA (Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas), de interconexión entre centros universitarios latinoamericanos, cuya coordinación se realiza desde Uruguay, es una de las actividades de @LIS II.

2.2. Nuevos objetivos y compromisos de la CE/UE

La cooperación de la CE en Uruguay forma parte de las prioridades de la política europea de cooperación al desarrollo, como la supresión de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible y la consecución de los Objetivos del Milenio.

Por lo que se refiere a las prioridades birregionales, en la Vª cumbre América Latina y Caribe - UE, que se celebró en Lima en mayo de 2008, los países decidieron centrarse en dos retos principales: por una parte, en la reducción de la pobreza y la promoción de la integración social y, por otra, en el desarrollo sostenible y el cambio climático.

En el período 2011-2013, las prioridades birregionales establecidas entre la UE y América Latina –cambio climático y protección de la biodiversidad, energías renovables e infraestructuras, en particular– serán objeto, como ejes transversales complementarios, de una atención operativa prioritaria.

La revisión intermedia ha permitido analizar el impacto y/o fomentar la traducción operativa de las iniciativas políticas de la UE en la cooperación con Uruguay. La programación para el período 2007-2013 había establecido dos sectores prioritarios que apoyan las prioridades políticas de desarrollo social y económico del país: i) el aumento de la cohesión social y territorial, principal prioridad del Gobierno; y ii) la ayuda a la investigación y a la innovación para el desarrollo económico sostenible.

Para el período 2010-2013, un tercer sector, añadido a petición del Gobierno uruguayo, prevé la aplicación de medidas en materia de sanidad y educación para la mejora de las condiciones de reclusión y la reinserción de los detenidos como complemento al apoyo a la reforma del sistema penal iniciada por las autoridades.

La coordinación de los socios está garantizada por la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). Aunque no existe aún una división sectorial de las tareas o una programación conjunta, la comunicación entre los proveedores de fondos permite promover las sinergias y la coherencia y evitar la duplicación de las iniciativas y dotaciones presupuestarias destinadas a los mismos beneficiarios.

La cooperación CE está cada vez mejor coordinada con los demás proveedores de fondos, en particular con los Estados miembros de la UE, y se ajusta a las prioridades del país. La

Delegación organiza reuniones periódicas de coordinación de la ayuda a nivel europeo y procede regularmente a la puesta al día del inventario de las medidas de cooperación a dicho nivel. Desempeña un papel de primer plan en la divulgación y los progresos en la aplicación del código de conducta sobre la división del trabajo.

Por último, la cooperación comunitaria se define y aplica en estrecha colaboración con los actores no estatales (sociedad civil, entidades locales...) de distintos modos:

- consulta a los actores para establecer las prioridades estratégicas plurianuales y definir las medidas específicas de cooperación bilateral; y
- para definir las prioridades de acción relativas a las líneas temáticas de cooperación, antes de cada convocatoria de propuestas.

En la fase de formulación de las prioridades de la cooperación, el Parlamento nacional es consultado por el poder ejecutivo respecto a las partidas presupuestarias que cofinanciarán los proyectos bilaterales y, después de su ejecución, las autoridades rendirán cuentas al respecto. La Delegación CE mantiene también relaciones con el Parlamento sobre temas de cooperación. Los parlamentarios uruguayos manifiestan un interés considerable por los proyectos que se realizan en sus circunscripciones.

2.3. Resultados, ejecución y lecciones aprendidas

De acuerdo con la estrategia establecida y habida cuenta de los sectores prioritarios acordados entre la CE y Uruguay y de los plazos previstos, las prioridades plurianuales 2007-2010 y las dotaciones indicativas figuran en el cuadro siguiente:

<i>Sectores prioritarios 2007-2010</i>	<i>Importes indicativos 2007-10 en €</i>
1. Cohesión social y territorial	12 millones (60 %)
2. Investigación y desarrollo (I+D) + innovación	8 millones (40 %)
Total	20 millones

Es aún prematuro hablar de resultados consolidados, por lo que los apartados siguientes abordan los resultados obtenidos hasta ahora.

2.3.1. Programa INTEGRA

El programa INTEGRA, de cohesión social y territorial, cuya cofinanciación 2007-2010 por la CE asciende a 12 millones de euros, contribuye a mejorar la cohesión social y territorial mediante la realización de proyectos en los ámbitos de la sanidad, la educación, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Estos proyectos son administrados por las autoridades locales y departamentales, con la participación de la sociedad civil y otros organismos nacionales competentes en la materia.

Tras la firma del convenio de financiación del Programa INTEGRA, el 25 de febrero de 2008, se han ejecutado las siguientes actividades del programa:

1. 15 proyectos de 17 de los 19 departamentos del país reciben ayuda del «fondo concursable»⁶; 40 % de los fondos aprobados se destinan al desarrollo productivo y social, 23 % a la salud, 18 % a proyectos de consolidación institucional de las autoridades departamentales y/o de los actores locales, 11 % al desarrollo sostenible y 8 % a la educación. El instrumento del fondo, que ejecuta el 75 % del presupuesto, se completa con

⁶ El fondo es objeto de licitaciones.

medidas puestas en práctica a partir de la unidad de gestión con ayuda de dos mecanismos: estudios y formación para contribuir a la consolidación de las capacidades institucionales y concepción de instrumentos de política pública que garanticen la eficacia y la sostenibilidad.

2. El segundo componente del programa tiene por objetivo la racionalización y la coordinación de los instrumentos de movilización de los recursos existentes en el país. En este contexto, se ha identificado la oferta de servicios sociales y productivos procedente de distintos organismos oficiales así como las necesidades de dichos servicios. Se ha presentado una propuesta de creación de una Agencia Nacional para el Desarrollo⁷ Económico. Con el fin de avanzar hacia la creación de un sistema de planificación social y territorial, se concibió un instrumento, en el transcurso de esta primera etapa, que permitió sistematizar la información útil para la elaboración de políticas y proyectos de descentralización y desarrollo local.
3. Por último, el dispositivo mencionado se completará con la ayuda a la concepción de medios destinados a elaborar políticas locales de desarrollo económico y social así como con la ayuda a las autoridades departamentales y a la elaboración y la puesta a punto de al menos tres planes estratégicos de desarrollo territorial. Por otra parte, se proporcionará una ayuda técnica para la consolidación institucional a varios niveles, en particular, la integración de la igualdad entre los hombres y las mujeres en la concepción, la planificación y la aplicación de las medidas de desarrollo local.

En febrero 2010, se comprometió el 91 % de los fondos de INTEGRA, de los que se han desembolsado un 35 %, un porcentaje especialmente elevado.

Lecciones aprendidas e incidencias (impacto)

El programa sólo está en marcha desde mayo de 2008, por lo que es demasiado pronto para poder medir sus resultados y su impacto. No obstante, cabe observar que la aplicación del fondo concursable ha sido extremadamente rápida, lo que pone de manifiesto el real interés de las autoridades nacionales en la medida.

El fondo concursable tiene efectos en los resultados 1 (reforzar el poder de atracción territorial de los departamentos del interior y de la periferia de Montevideo), habida cuenta de que los proyectos aprobados por el fondo tienen objetivos de desarrollo económico y/o social. El fondo tiene también efectos en los resultados 3 (acompañar a los distintos actores en su proceso de coordinación, de diálogo y de aplicación de iniciativas piloto que constituyen los medios para establecer una política y una estrategia nacional de descentralización y desarrollo local) ya que los proyectos seleccionados implican una descentralización de las políticas públicas y la mejora de la coordinación a escala nacional, departamental y local. El fondo concursable tendrá una incidencia parcial en el resultado 2 (desarrollo y consolidación de la capacidad institucional de las autoridades departamentales y locales para la elaboración, la ejecución y la gestión de políticas de aproximación al ciudadano destinadas a reforzar la cohesión social y el atractivo del territorio).

Una de las principales enseñanzas es que, gracias al programa, ciertas capacidades se convierten en permanentes en los departamentos, entre las autoridades locales y en las redes entre los distintos actores locales, con el fin de poder presentar peticiones y administrar localmente el territorio de manera más eficaz y más participativa. De este modo, se promueve una gobernanza moderna, que refuerza el papel de las autoridades locales y la participación de

⁷ Agencia Nacional para el Desarrollo Económico (ANDE)

los ciudadanos.

En cuanto a las modalidades de ejecución del programa, aunque el fondo concursable pueda ser un instrumento válido para crear oportunidades locales de desarrollo económico y social, aunque estimule la iniciativa local y fomente la calidad, conviene analizar la inclusión, en el Reglamento del fondo concursable, de criterios de discriminación positiva que favorezcan a los departamentos y las regiones menos desarrollados.

En 2012 está prevista una evaluación del programa.

2.3.2. Programa INNOVA

El programa INNOVA de investigación, desarrollo e innovación, que recibe 8 millones de euros de la CE en el período 2007-2010, tiene por objetivo reforzar las capacidades de innovación de los centros de excelencia (biotecnologías, medicina, etc.), promover las relaciones entre los sectores privado y público y apoyar la innovación y la transferencia de tecnologías a nivel nacional.

El programa apoya la estrategia nacional para la innovación –de la que forma parte– que aplica la Agencia Nacional para la Innovación y la Investigación (ANII) creada en diciembre de 2007.

Para alcanzar ese objetivo, el programa INNOVA ha establecido cinco grandes líneas de acción:

- 1) apoyar al Instituto Pasteur de Montevideo en su papel de centro de excelencia;
- 2) apoyar el proceso de internacionalización del Centro de Pruebas de Programas Informáticos;
- 3) transformar el polo tecnológico de Pando en parque científico y tecnológico;
- 4) promover la I+D en los procesos de puesta en común, concentrándose en el interior del país;
- 5) aplicar un programa de refuerzo de los recursos humanos.

La contribución se realiza según la modalidad de ayuda presupuestaria y el primer pago del 50 % de la contribución comunitaria (4 millones de euros) se efectuó el 17 de julio de 2008.

Incidencias

Es aún demasiado pronto para evaluar con certeza el impacto del programa en la política nacional de innovación.

Hasta ahora, se han puesto en práctica cuatro de los cinco componentes del programa INNOVA. El presupuesto asignado a actividades destinadas a consolidar el sistema nacional de innovación (SNI) se ha ejecutado en un 25 %.

En la práctica, el programa ha permitido: a) consolidar la *implantación de un centro internacional de excelencia* como el Instituto Pasteur de Montevideo; b) progresar en la *transformación a corto plazo* de un polo tecnológico en parque tecnológico; c) *progresar en la internacionalización* de un centro público-privado en el sector de los programas informáticos (centro de pruebas de programas informáticos); d) crear un *centro piloto público-privado* en un sector exportador clave para el país, el sector lácteo; e) formar un *primer núcleo de recursos humanos* en las tareas de gestión y de articulación tecnológica, f) apoyar el proceso de *consolidación de la refundición institucional* vinculado a los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación, en particular la capacidad operativa de la ANII.

En 2010 se llevará a cabo una evaluación detallada del programa.

2.3.3. Riesgos relacionados con la aplicación de las medidas de cooperación

Los riesgos relacionados con la aplicación de las actuales medidas de cooperación son escasos. De hecho, existe un consenso generalizado entre los responsables, que se manifestó de nuevo en la reciente reunión de la Comisión Mixta celebrada en Montevideo en febrero de 2010, sobre la continuación de los programas INNOVA e INTEGRA y la conveniencia de añadir como nueva prioridad la reforma de la justicia. No se espera que el cambio de Gobierno, que se producirá el 1 de marzo de 2010, tenga una gran influencia en las prioridades de la programación de la cooperación de la Unión Europea, debido, por una parte, a la continuidad política del Presidente electo y, por otra, a causa del carácter general de las prioridades elegidas. La instalación del nuevo Gobierno significará un cambio de los responsables de los equipos dirigentes que no se espera que afecte de manera significativa a la gestión de los proyectos.

2.4. Coherencia, fundamentos y mejoras cualitativas

2.4. 1. Coherencia de las políticas de desarrollo

Uruguay no ha firmado la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. No obstante, según la Oficina de Planificación y Presupuesto, el país respeta los fundamentos de la Declaración y se espera que se pronuncie al respecto durante el primer semestre de 2010.

Las medidas de cooperación de la CE en Uruguay se basan en el Reglamento relativo al ICD y se ajustan a las políticas de la UE a favor del desarrollo.

Esas medidas de la cooperación europea se adoptaron con las autoridades nacionales y, previa consulta a los representantes de los actores no estatales, corresponden a las prioridades de desarrollo del país. Apoyan las políticas nacionales, tanto en materia de descentralización y desarrollo territorial como de investigación e innovación.

La relación entre los asuntos de la cooperación y las políticas comunitarias es estrecha y efectivamente existen verdaderas posibilidades de conexión entre esas acciones y las de la cooperación internacional de las políticas europeas, en particular en el ámbito científico y tecnológico con el 7º Programa Marco de IDT, que ofrece una plataforma que permite a los centros de investigación integrarse en la comunidad científica europea.

La cooperación europea en Uruguay tiene en cuenta el código de conducta que define los principios y los mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas y medidas de desarrollo de los donantes. Aunque la aplicación de este código en el país esté aún en una fase precoz, ya existe un foro de intercambio de información que permite la coordinación entre donantes europeos y no europeos.

2.4.2. Fundamentos

La ejecución de los programas INTEGRA e INNOVA es relativamente reciente. No obstante, es más que probable que estos programas alcancen sus objetivos e incluso los sobrepasen. Están estrechamente vinculados a estrategias nacionales claras y las autoridades (nacionales y locales), al igual que los beneficiarios, demuestran un gran interés en conseguir resultados a corto plazo.

El Gobierno que entró en funciones el 1 de marzo indicó que sus prioridades de cooperación con la UE serán las mismas que las del Gobierno anterior, dado que los ámbitos de intervención corresponden a prioridades nacionales que reciben el apoyo unánime de todos los sectores políticos. De hecho, en el momento en que tiene lugar esta revisión intermedia, existe un

consenso general entre las autoridades y los actores no estatales en Uruguay sobre la pertinencia del PIN inicial establecido en el marco del DEN 2007-2013: i) contribuir a elegir mejor los objetivos de la inversión pública en los departamentos menos favorecidos y ii) favorecer la creación de empleos cualificados mediante el desarrollo de la investigación y la innovación. El Gobierno uruguayo considera que los sectores prioritarios puestos de relieve con la CE (cohesión social y territorial así como innovación, investigación y desarrollo económico) siguen constituyendo actualmente el centro estratégico del desarrollo nacional y que la envergadura de los desafíos demuestra la necesidad de proseguir los esfuerzos en este sentido.

2.4.3. Ámbitos de intervención de la cooperación de la CE

La continuación de los programas de cooperación de la Unión Europea (UE) en Uruguay se considera útil para el período 2011-2013. Los retos en materia de desarrollo económico, social y territorial del país siguen siendo válidos. Se trata de prioridades para el Gobierno existente y su carácter general supera las opciones políticas partidarias:

- en el ámbito económico, la diversificación de la producción y la productividad basadas en la innovación y la investigación y el desarrollo;
- en el ámbito social y a nivel territorial, la necesidad de mejorar el desarrollo humano de los departamentos más pobres siguen estando de actualidad.

A estas dos prioridades se añade la cuestión de la crítica situación carcelaria en Uruguay por lo que se refiere a los derechos humanos. El Gobierno tiene intención, con el apoyo de una parte de la sociedad, de llevar a cabo la necesaria reforma de la justicia, y de implantar mecanismos de prevención de los delitos y de reinserción social y económica de los presos.

2.4.4. Cuestiones transversales

Las intervenciones previstas incluyen la casi totalidad de las preocupaciones transversales⁸: el programa INTEGRA abarca temas como la protección del medio ambiente, la igualdad hombre-mujer, la buena gobernanza y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, todo ello mediante proyectos específicos. En un futuro próximo, podría incluir también el recurso a las energías renovables en las localidades del interior. El programa INNOVA incluye, como elementos transversales en todas sus medidas, las siguientes cuestiones: protección de la biodiversidad y cambio climático, igualdad hombre-mujer, participación de la sociedad civil y buena gobernanza.

También se fomentarán las respuestas nacionales al cambio climático. A este respecto, el Gobierno uruguayo ha concedido recientemente especial prioridad a este problema y a sus consecuencias en el desarrollo productivo y social y ha creado un sistema nacional de respuesta al cambio climático (SNRCC) compuesto de autoridades nacionales al más alto nivel. En efecto, la economía del país se basa en gran medida en el sector agrícola, que es al mismo tiempo fuente de contaminación (producción de metano, contaminación del suelo y consumo de agua, etc.) y extremadamente vulnerable a los efectos del cambio climático. La Agencia Nacional para la Investigación y la Innovación (ANII) ha sido encargada de la coordinación técnica de los aspectos vinculados a las capacidades nacionales de ejecución del futuro plan de acción de respuesta al cambio climático 2010-2015. Por lo tanto, la integración de la cuestión del cambio climático y la protección de la biodiversidad en los programas INTEGRA e INNOVA para el

⁸ Promoción de los derechos humanos, de la igualdad de los sexos, de la democracia, y la buena gobernanza, derechos del menor y de las poblaciones autóctonas, desarrollo compatible con la protección del medio ambiente y lucha contra el VIH/SIDA. Además, se concederá especial importancia al refuerzo del Estado de Derecho, a la mejora del acceso a la justicia y al apoyo de la sociedad civil, así como a la promoción del diálogo, la participación y la reconciliación y al refuerzo de las instituciones. Fuente: artículo 3, apartado 3, del Reglamento ICD n° 1905/2006.

período 2011-2013 tendrá una importancia especial.

La pérdida de vidas humanas, de medios de subsistencia y de bienes para el desarrollo, junto al aumento del coste de los esfuerzos de reconstrucción, ha puesto recientemente la cuestión de la reducción del riesgo de catástrofes y de la gestión de dicho riesgo en primer plano de las preocupaciones de la Unión Europea. En febrero de 2009, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo»⁹. Dicha Comunicación establece que la Comisión deberá integrar este aspecto en todos sus instrumentos de desarrollo. Por otra parte, se prestará una también especial atención a la reducción de los riesgos vinculados a los desastres naturales.

Los dispositivos existentes basados en las preocupaciones transversales se completarán, en el ámbito de los derechos humanos, con la introducción de un proyecto específico en el PIN relativo a la reforma de la justicia, la prevención de los delitos y la mejora de las condiciones de vida de los presos y su reinserción social y económica.

⁹ COM(2009) 84 final de 23.2.9.

3. PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL CE-URUGUAY 2011-2013

El documento de estrategia 2007-2013 (DEN) contempla dos sectores prioritarios en el Programa Indicativo Nacional (PIN) de Uruguay: la cohesión social y territorial –que dio lugar al programa INTEGRA– y la investigación y la innovación para el desarrollo económico, que se tradujo en el apoyo presupuestario a la política nacional de innovación con el nombre de INNOVA. Para el período 2011-2013, se propone confirmar la estrategia propuesta en el PIN inicial, manteniendo la concentración en estos dos ámbitos prioritarios, añadiendo al mismo tiempo una tercera prioridad en el sector de la justicia.

La puesta al día de los programas INTEGRA e INNOVA, gracias a nuevos datos relativos al aumento de la contrapartida financiera nacional para INTEGRA (del 40 al 50 %) y a la incorporación sustancial de la lucha contra el cambio climático y de la protección de la biodiversidad en la nueva fase de aplicación 2011-2013 de INNOVA se modulará también en función de las evaluaciones, del contexto nacional y previa consulta con las autoridades uruguayas.

El tercero y nuevo sector se refiere a la reforma de la justicia y del sistema penal en particular. Responde a la petición de las autoridades nacionales y es consecuencia de las observaciones del ponente especial de la ONU tras su misión de marzo de 2009 en Uruguay. Esta ayuda se destinará i) a contribuir a la reforma del sistema penal y judicial uruguayo, tratando en particular la prevención de la criminalidad y el reinserción social de los delincuentes; ii) a consolidar un sistema penitenciario que tenga plenamente en cuenta la reforma del sistema penal y judicial y una política penitenciaria integral que garantice a los presos la cobertura de las necesidades básicas como el agua y la comida en cantidades suficientes, el tratamiento médico y más posibilidades educativas, laborales y recreativas. Esta contribución de la CE tiene un carácter eminentemente social y también altamente político. Prevé acciones que deben realizarse en condiciones especialmente delicadas. La definición y la formulación de este nuevo componente se harán en estrecha coordinación con las autoridades nacionales y la comunidad de donantes, en particular las Naciones Unidas y los Estados miembros de la UE, sobre la base de los informes pertinentes y de acuerdo con los compromisos y las obligaciones internacionales suscritas por Uruguay. La experiencia adquirida en el marco de los programas regionales, y en particular EUROSOCIAL, que dispone de una red educativa para la educación de las personas privadas de libertad, será aprovechada mediante la búsqueda de las sinergias adecuadas.

La implantación de esta estrategia es coherente con la de los Estados miembros y principales donantes en Uruguay, que se consultan sistemáticamente para la elaboración de los documentos de estrategia nacional y de su examen intermedio, así como para la definición, la formulación y la aplicación de los proyectos.

Para el período 2011-2013, se propone confirmar la estrategia propuesta en el PIN inicial, manteniendo la concentración en los dos ámbitos prioritarios y añadiendo el sector de la justicia, de acuerdo con el siguiente cuadro:

<i>Sectores prioritarios 2011-2013</i>	<i>Importes indicativos 2011-2013 en €</i>
1. Cohesión social y territorial	6,5 millones (41 %)
2. Investigación y desarrollo (I+D) + innovación	4,5 millones (28 %)
3. Justicia (apoyo a la reforma del Código Penal y el sistema penal, medidas para mejorar las condiciones de vida de los presos y su reinserción)	5 millones (31 %)
Total	16 millones

1.1.

3.1. Sectores prioritarios del PIN 2011-2013

En los apartados que siguen se presenta a los tres sectores prioritarios seleccionados y el alcance indicativo de las contribuciones de la CE con su marco lógico respectivo.

Los resultados e indicadores de los sectores prioritarios se dan con carácter indicativo. No son exhaustivos y deberán validarse en su momento cuando se definan y formulen las medidas que deben llevarse a cabo con los representantes de las instituciones nacionales de Uruguay. Se definirán con precisión, se integrarán y se completarán cuando se preparen los planes de acción anuales.

3.1.1. Primer sector prioritario

Cohesión social y territorial (Código CAD OCDE: 160)
--

Objetivos globales: aumentar la cohesión social y territorial en Uruguay fomentando iniciativas que mejoren las condiciones de vida de la población más pobre y contribuyan a reducir las desigualdades entre los ciudadanos y las regiones del país, por lo que se refiere a los ingresos y al acceso a los servicios.

Objetivo específico: consolidar las capacidades institucionales y administrativas de las instancias nacionales y departamentales y contribuir al aumento cuantitativo y a la mejora cualitativa de las inversiones públicas a los niveles nacional y descentralizado.

Resultados esperados (a título indicativo):

- desarrollo, aplicación y/o consolidación de una estrategia nacional de ordenación del territorio con el objetivo de reducir la lucha territorializada contra la pobreza;
- formulación y evaluación de programas centrados en la integración social y destinados a la población más desfavorecida, ya sea urbana o rural;
- consolidación de los Ministerios y otras instituciones responsables de las políticas sociales;
- formulación, desarrollo y aplicación de una estrategia nacional de descentralización administrativa.

Indicadores: (a título indicativo)

- reducción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza (en términos generales y territoriales);
- reducción del indicador que refleja las disparidades territoriales de distribución de la

renta o aumento comprobado de la inversión pública en los departamentos más pobres del país;

- existencia y aplicación de una estrategia nacional de descentralización y/o de un instrumento que garantice un aumento significativo de la inversión pública local en regiones y zonas desfavorecidas;
- modificación de la distribución territorial de las inversiones públicas;
- constitución y reunión regular de un foro que reúna a los representantes de las partes, a fin de examinar la utilización de la investigación y sus resultados en los progresos de la agenda de cohesión social y territorial con especial hincapié en el cambio climático y la sostenibilidad en sentido amplio.

Actividades: se definirán a su debido tiempo en virtud del objetivo específico, de los resultados previstos, de los indicadores de resultado y de las modalidades precisas de aplicación de la contribución de la CE.

Presupuesto CE: importe estimado en 6,5 millones de euros para el período 2011-2013.

3.1.2. Segundo sector prioritario

Innovación, investigación y desarrollo económico

(Código CAD OCDE: 43082)

Objetivos globales: contribuir a consolidar el Sistema Nacional de Innovación (SNI) en Uruguay para incrementar la capacidad de desarrollo científico y tecnológico y aumentar así la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector productivo nacional. Mejorar la integración de los productos uruguayos en los mercados internacionales y contribuir así a crear empleos cualificados para los uruguayos. Fomentar la creación de instituciones de apoyo o referencia en los ámbitos científico, medioambiental, tecnológico y/o de la innovación, así como en los ámbitos sanitario, veterinario y/o fitosanitario (MSF).

Objetivos específicos: consolidar el SNI y los espacios de encuentro de los sectores público y privado. Favorecer la creación de plataformas científicas y tecnológicas y de instituciones de referencia de alto nivel, adaptadas a la demanda específica del país de I+D+I, protección de la biodiversidad y respuesta al cambio climático, sanidad, higiene y control de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y favorecer el mantenimiento e incluso el retorno al país del personal uruguayo cualificado.

Resultados esperados (a título indicativo):

- elaboración, desarrollo, aplicación y cofinanciación de instrumentos reglamentarios, financieros y fiscales de apoyo a la I+D+I;
- diálogo político más sistemático con la Unión Europea, incluso sobre las tecnologías de la información y la comunicación;
- consolidación y jerarquización del marco institucional asociado a la innovación;
- creación de espacios de planificación conjunta para los sectores público, universitario y privado;
- aumento de las inversiones públicas y privadas en innovación, incluidas, en su caso, las inversiones extranjeras directas;
- establecimiento de estrategias y medidas destinadas a reducir la fuga de cerebros;
- mejora de la formación de los recursos humanos en el ámbito de la innovación y de su gestión;
- aumento de la innovación y la investigación, con el fin de adaptar el sistema de producción al cambio climático;

- aumento de la innovación y la investigación para la protección de la biodiversidad.

Indicadores (a título indicativo):

- aumento del ratio I+D/PIB;
- aumento neto del porcentaje de empresas tecnológicas;
- aumento de las exportaciones vinculadas a la innovación y al desarrollo tecnológico;
- mejora de los resultados del país según los indicadores relativos al desarrollo tecnológico del PNUD y de las redes del Foro Económico Mundial;
- aumento de la participación de los equipos uruguayos de investigación en el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y realización de actividades de investigación en los ámbitos social y de la innovación tecnológica.

Actividades: se definirán a su debido tiempo en virtud del objetivo específico, de los resultados esperados, de los indicadores de resultado y de las modalidades precisas de aplicación de la contribución de la CE.

Presupuesto CE: importe estimado en 4,5 millones de euros para el período 2011-2013.

<p>Justicia (apoyo a la reforma del Código Penal y del sistema penal, medidas para mejorar las condiciones de vida de los presos y su reinserción)</p>

(Código CAD OCDE: 150)

Objectifs globales: ayudar a las autoridades uruguayas competentes en su voluntad de reformar el sistema de justicia nacional, mediante:

- la modernización de la legislación aplicable en materia penal;
- la mejora del trato a los presos, incluidas sus condiciones de detención y reclusión;
- el apoyo a las modalidades de reinserción social y profesional de los condenados, especialmente la de los jóvenes,

Objectifs spécifiques: apoyar la reforma de la legislación aplicable y del sistema penal en general, para mejorar las condiciones de vida de los presos, promover su reinserción social y profesional mejorando al mismo tiempo las prisiones, en particular en los ámbitos de la salud y la formación durante el encarcelamiento y la reinserción, especialmente de los jóvenes.

Resultados esperados (a título indicativo):

- ayuda a la elaboración de una propuesta de reforma de la justicia penal, especialmente del Código Penal y del Código Procesal Penal;
- contribución a la adecuación de los centros de salud en las prisiones del país;
- programas de prevención sanitaria dentro de las prisiones y fuera de ellas con las familias de los presos;
- medidas específicas destinadas a las mujeres y jóvenes reclusos, favoreciendo las condiciones de reclusión y reinserción social y profesional (formación técnica);
- aplicación y/o refuerzo de los programas educativos y de formación dentro de las prisiones, en particular en materia de formación técnica;
- ayuda a la elaboración de políticas nacionales de prevención de la delincuencia, especialmente entre los jóvenes;
- elaboración y/o refuerzo de programas de reinserción social y profesional de los condenados;
- ayuda para la formación del personal responsable y de acompañamiento de los presos

(guardias, personal encargado de la logística y de las acciones en los ámbitos de la salud y de la educación y la formación).

Indicadores: (a título indicativo)

- adopción de la reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal;
- número de centros de salud en funcionamiento en muchas prisiones;
- número de personas (presos y sus familias y parientes) que se hayan beneficiado de las medidas de prevención y tratamiento de salud.
- número de personas encarceladas que hayan adquirido una formación técnica profesional en el período 2012-2015 (este indicador excluye los cursos de alfabetización);
- número de ex reclusos reintegrados en el mercado laboral en el período 2012-2015.

Actividades: se definirán a su debido tiempo en virtud del objetivo específico, de los resultados esperados, de los indicadores de resultado y de las disposiciones precisas de aplicación de la contribución de la CE sobre la base del estudio de viabilidad.

Presupuesto CE: importe estimado en 5 millones de euros para el período 2011-2013