



INTRODUCCIÓN

**APROBADA POR EL V CONGRESO EXTRAORDINARIO CRO. ZELMAR MICHELINI
13-14 de diciembre de 2008**

PUNTO DE PARTIDA, LOGROS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PRIMER GOBIERNO FRENTEAMPLISTA.

La llegada de las fuerzas de izquierda al Gobierno Nacional ha significado un hecho de enorme trascendencia histórica. No se trata de un cambio de elenco con el mismo proyecto de país -como ha sido en el pasado con la alternancia de los partidos tradicionales-, sino de una auténtica transformación de época, que marca el comienzo de una etapa en la que se intenta echar a andar un nuevo proyecto de país, inclusivo y democrático, centrado en el desarrollo integral, el trabajo y el bienestar de todos y todas las uruguayas.

Estos casi cuatro años de gobierno nacional han permitido que el país valore una manera distinta de hacer política y de ejercer las responsabilidades de gobierno. Para nuestra fuerza política ha significado hacer realidad los compromisos contraídos con la ciudadanía, enfrentar la crisis originada en 2002, y comenzar a sentar las bases de un futuro distinto, de más justicia y prosperidad, en el que todas y todos los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos.

La crisis de 2002 significó un quiebre en la vida del país, tanto en lo económico, lo político y lo social. Fue, en síntesis, el final dramático del desarrollo de un modelo de país, de claro carácter neoliberal y conservador, que fue impuesto durante décadas por los distintos gobiernos que se sucedieron desde la salida de la dictadura. Si bien los factores externos influyeron en el origen de los problemas del país – especialmente la devaluación de enero de 1999 decidida por el gobierno de Brasil y la crisis política y económica de fines de 2001 en Argentina – es claro que los gobiernos de la época no supieron o no quisieron tomar las medidas necesarias para enfrentar y preparar al país para las situaciones que era previsible se iban a producir. Bastaba observar la evolución de las economías de la Región para ver que se incubaba una crisis que iba a impactar a todas nuestras sociedades, causada por la aplicación de recetas que sólo sirvieron para aumentar las desigualdades, la exclusión social, el deterioro del aparato productivo y la vulnerabilidad de nuestras economías.

Las características más relevantes de la situación que exhibía nuestro país en marzo de 2005 se pueden sintetizar de la siguiente manera:

En lo financiero la deuda bruta del sector público era de U\$S 13,3 miles de millones, lo que representaba más del 100% del PBI, a lo que se agregaba un pago de intereses anual equivalente al 20% de los ingresos del sector público, además de suponer una gran dependencia respecto a las condiciones de los organismos multilaterales de crédito. Uruguay llegó a ser el segundo país más endeudado del mundo.

Había una enorme restricción presupuestaria y los vencimientos de deuda pública se concentraban en los primeros años de este período de gobierno. Se necesitaban recursos para cumplir con los mismos, cubrir el déficit fiscal y recomponer el nivel de reservas internacionales.

Había un déficit de inversión de la economía y los porcentajes del PBI destinados a la inversión pública y privada implicaban un nivel totalmente insuficiente para mantener y aumentar la producción y el empleo. La inestabilidad macroeconómica y financiera, los bajos niveles de inversión en infraestructura y educación, un mercado interno reducido, un clima de negocios inadecuado, reformas estructurales siempre postergadas y un escaso desarrollo del mercado de capitales, conformaban el escenario en el que asumió nuestro gobierno.

Se registraban importantes insuficiencias en materia de empleo, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo. A fines de 2004, más de 160 mil personas estaban desocupadas, situación que afectaba especialmente a los hogares pobres, los jóvenes de ambos sexos y las mujeres de todas las edades. Al mismo tiempo, el empleo creado se caracterizaba por una calidad muy baja, por su precariedad, su asociación con la subocupación y la frecuente existencia de retribuciones indignas. Precisamente estos problemas de empleo actuaron como los elementos determinantes en la generación de pobreza, desigualdad y exclusión. La tercera parte de la población se encontraba en situación de pobreza y mucho más de 100.000 uruguayos en situación de indigencia.

En resumen, los anteriores gobiernos dejaron al país endeudado como nunca, con un aparato productivo totalmente estancado, una economía extremadamente débil, con la más alta desocupación en décadas, con la cifra más alta de compatriotas en situación de pobreza, y un marcado desprestigio internacional. Fracasaron en toda la línea. Por esto nuestra sociedad decidió que era la hora de cambiar.

Como fue comprometido durante la campaña electoral, inmediatamente el Gobierno Nacional tomó las primeras medidas para enfrentar la emergencia social, abrir paso al crecimiento y generar ámbitos de negociación y diálogo. En términos del conjunto de la gestión, el compromiso de la fuerza política en el gobierno se expresó en el Presupuesto Nacional aprobado para el período 2005 – 2010, y reafirmado en las Rendiciones de Cuentas, con la definición de las grandes prioridades presupuestales: inversión en Salud, Educación, Infraestructura y Seguridad Ciudadana. Tales prioridades se reflejan en la evolución del gasto público social que ha pasado a representar casi el 50% del total del gasto público y el significativo avance de la inversión en materia de infraestructura energética, de telecomunicaciones, viales, portuarias, aeroportuarias e industria logística.

En uno de los primeros actos de gobierno se procedió a la inmediata reanudación de las relaciones con la hermana República de Cuba, demostrando la voluntad, no sólo de manejarse con independencia, sino la intención política de sumarse en plenitud a la comunidad latinoamericana. De igual forma se procedió con Palestina y la República Saharai. Se retomó el contacto fluido con los socios del MERCOSUR y se promovió como socio pleno a la República Bolivariana de Venezuela. Se establecieron políticas concretas de relacionamiento con los uruguayos en el exterior, a partir de la creación del Departamento 20 en el ámbito de Cancillería. Se reafirmaron los principios de una política exterior independiente, soberana y de paz.

Reafirmamos el compromiso del Frente Amplio de consagrar el ejercicio del voto en el exterior a todos los uruguayos, y para ello se seguirán realizando todos los esfuerzos que permitan hacer realidad la consigna “un uruguayo un voto”.

Ha sido también un compromiso fundamental de la izquierda uruguaya en el ejercicio del gobierno, la continua consolidación, desarrollo y perfeccionamiento de la calidad de la Democracia y de sus instituciones, no sólo en los discursos en ocasiones solemnes sino en su práctica concreta.

En este período de gobierno, el Parlamento ha mostrado un enorme dinamismo, aprobando una gran cantidad de normas que hacen a los grandes temas del país, logrando una producción legislativa en calidad y cantidad como no se ha visto en las últimas décadas. La sólida mayoría parlamentaria del FA ha sido un motor fundamental para el significativo avance del cuerpo normativo que rige a la República.

El Poder Ejecutivo ha cumplido con sus obligaciones, manteniendo continuamente la iniciativa en cuanto a la propuesta y la implementación de políticas públicas, promoviendo el pleno ejercicio de los derechos humanos, ejerciendo la autoridad en el más estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley, con firmeza y moderación. El Poder Judicial cumple con sus cometidos sin ninguna limitación o presión por parte del poder administrativo.

La mejora de la calidad de la Democracia se muestra también en el relacionamiento fluido y el continuo diálogo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, que han sido considerados y reconocidos plenamente por la autoridad central, asignando los recursos económicos más allá de su color político.

Afirmamos que la tarea de los Intendentes frenteamplistas de Canelones, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rocha, Salto y Treinta y Tres, se destaca por su entrega, su compromiso y por las transformaciones que han llevado adelante en sus respectivos departamentos.

Se ha ganado en calidad de Democracia también a partir de la promoción de instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, en el marco de una organización del Estado crecientemente descentralizada, haciendo llegar y radicar las políticas públicas en el territorio y generando instituciones locales cada vez más potentes y representativas de la red social que caracteriza a nuestra Sociedad. Las convocatorias a los Consejos de Salarios, al Congreso Nacional de Educación, al Congreso Nacional de Deporte, al Consejo Nacional de Turismo y la Asamblea Nacional de la Cultura; el diálogo promovido sobre Defensa Nacional, sobre Seguridad Social, la creación del Consejo Nacional de Economía, de los Consejos Sociales Departamentales, los Consejos Agropecuarios Departamentales, el proyecto de Ley de Descentralización muestran la voluntad de concretar una mayor y mejor Democracia, al servicio de más y mejor ciudadanía para todos y todas.

Las prioridades establecidas en el Presupuesto Nacional 2005-2010 se han concretado en un conjunto de políticas y reformas estructurales que han tenido un gran impacto en el presente, y tienen una significativa proyección futura.

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, a través de sus siete componentes, se convirtió en la estrategia integral que implementó con urgencia todas aquellas medidas tendientes a atender las condiciones de extrema vulnerabilidad social en la que se encontraba una parte significativa de la población uruguaya, buscando promover procesos de inclusión social, a partir de la construcción de rutas de salida de la pobreza y la indigencia.

El PANES incluyó la implementación del Ingreso Ciudadano como medida universal para todos los hogares en condición de extrema pobreza, la Tarjeta de Alimentación para todos aquellos con niños y adolescentes. Se desarrollaron programas de atención sanitaria, de alfabetización, de atención a personas en situaciones de calle, y se instrumentó una fuerte campaña por el derecho a la identidad.

Los programas de inclusión al trabajo tuvieron un impacto relevante, articulando proyectos de Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, Opción Productiva y Uruguay Clasifica.

Durante el período 2005-2007 fueron incluidos en el PANES 91.000 hogares, abarcando casi 400.000 uruguayos y uruguayas.

La experiencia del PANES permitió generar las necesarias coordinaciones interinstitucionales para la articulación con las políticas sociales permanentes y con un enfoque universal, que son la base de sustentación del actual Plan de Equidad.

El Plan de Equidad elaborado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales ha fortalecido el sistema de protección social y de asistencia social, con programas permanentes: incorpora los avances del Sistema Nacional de Salud, la ampliación de la atención integral a la primera infancia, el fortalecimiento de programas del Sistema Educativo, la ampliación de las Asignaciones Familiares y de la Asistencia a la Vejez, y el desarrollo de programas de Trabajo Promovido, entre otros.

Se instrumenta un plan para que todo niño al nacer sea registrado y tenga documento de identidad. El nuevo sistema de asignaciones familiares abarcará a todos los niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza – aproximadamente 500.000 - ampliando y mejorando la malla de protección social para la población de menores recursos.

Según la información del Instituto Nacional de Estadísticas, los índices de pobreza e indigencia muestran una tendencia a la baja. La población en situación de pobreza descendió de 31.9 en 2004 a 21.7 en 2008 y la población en situación de indigencia se redujo del 3.9 en 2004 al 1.7 en 2008.

Se redireccionó el gasto público dando prioridad al Gasto Social previendo un aumento del 13,4%, entre 2004 y 2009, pasando de representar un 35,7% a un 49,1% del total del gasto. Esto se ha hecho con recursos genuinos generados por el crecimiento económico, una mayor recaudación y los recursos liberados por la disminución del gasto de intereses de la deuda pública. En Educación (ANEP y Universidad) se aumentó el presupuesto entre 2004 y 2007 en más de 2.476 millones de pesos. Para 2008 están asignados casi 2.000 millones más. El salario real de un maestro grado 4 aumentó entre enero 2005 y 2008 en un 29,3%.

La inversión social que representa el Plan Ceibal, como proyecto revolucionario que está en ejecución logrará que, a fines de 2009, cada escolar tenga una computadora. En 2009 se alcanzará un gasto en educación equivalente al 4.5% del PIB. En salud entre 2004 y 2007 se aumentaron un 56,4% los recursos para inversión en edificios, equipos médicos y personal.

El PIB ha crecido a un promedio del 7% acumulativo anual en el trienio 2005 – 2007, y en el 2008 se prevé un aumento en el entorno del 10%. Ese crecimiento proviene tanto del incremento de las exportaciones como del aumento tanto en el consumo interno como en el gasto público. El PIB industrial alcanzó al 24% del total en 2007.

Las exportaciones de bienes y servicios llegaron en el 2007 a un valor record de más de 6.800 millones de dólares y han contribuido al aumento de la producción y a la generación de empleo. Las exportaciones de origen industrial alcanzaron los 2.139 millones de dólares en el mismo año. Se ha diversificado el destino de las exportaciones, y en menor medida los productos exportados, ya sean bienes o servicios.

El volumen de la inversión creció significativamente, en particular la inversión extranjera directa. La inversión en máquinas y equipos en la industria alcanza al 36% del total invertido en 2007.

Se multiplicó por 9 la inversión en innovación entre el 2004 y el 2008 (de U\$S 5:000.000 a 45:000.000). Se creó el Gabinete de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, como instituto rector para impulsar las políticas en esta materia.

La puesta en marcha del plan estratégico *“Directiva de la Estrategia Industrial enfocada al desarrollo y la adquisición de base tecnológica”* es un avance sustancial para el diseño consistente y de largo plazo de políticas de promoción y desarrollo de la actividad industrial.

Luego de décadas de postergación, a partir de no contar con asignación presupuestal propia, durante la actual administración se multiplicaron por cuatro los recursos de la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, lo que ha permitido comenzar a desarrollar políticas dirigidas a la promoción de la actividad cultural y artística en el más amplio espectro de sus manifestaciones.

Se ha saldado una omisión histórica, al revertir el desamparo en que se encontraban los trabajadores de la cultura con la aprobación de la ley de seguridad social del artista nacional.

Se reestructuró la deuda pública. El porcentaje del PIB que representa la deuda ha disminuido sensiblemente y ha mejorado su perfil. Se han cancelado las deudas más exigentes en vencimientos, más caras en intereses y condicionalidades, colocando deuda soberana en el mercado internacional.

Han aumentado nuestras reservas internacionales desde el 1º de marzo de 2005 al 17 de junio de 2008 en 3.920 millones de dólares.

La tasa de ocupación aumentó del 50,8% en el 2004 al 58,1% en Abril de 2008, se trata de más de 188.000 nuevos empleados. La tasa de desocupación bajó en igual período de 13,1 al 7,6%. Han aumentado los puestos de trabajo en relación de dependencia y los no dependientes con local propio, lo que indica una mejora en la formalización del empleo. El extraordinario aumento del empleo es un hecho comprobable en la vida cotidiana de cada uruguayo y uruguayas residentes en el país. Los indicadores de mercado de trabajo han superado los niveles previos a la crisis, alcanzando tasas de empleo y desempleo sin precedentes.

En este sentido debe destacarse que el número de puestos de trabajo que cotizan al BPS ha mantenido un constante aumento durante estos tres años; el número de cotizantes del sector privado se incrementó en más de 200.000 respecto al promedio de 2004. El aumento del número de registros en el BPS fue significativo en todos los sectores destacándose la construcción y el servicio doméstico.

La convocatoria a los Consejos de Salarios de la actividad privada y la creación del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (por primera vez constituido para todos los trabajadores del Estado) dieron un formidable impulso a la participación democrática de la sociedad civil organizada, contribuyendo a la mejora de los niveles salariales, condiciones de trabajo, el aumento de la formalidad del empleo y la mejora de la recaudación del BPS.

El ingreso medio de los hogares creció, en términos reales, un 24,7% entre el 2004 y el primer trimestre del 2008.

La recuperación de la pérdida de salario real sufrida por los funcionarios públicos en el quinquenio anterior se completó, en enero 2008, antes del final del período. En el Trienio 2005-2007 el salario real de los trabajadores públicos y privados aumentó 14,4%.

En materia de pasividades, mientras las pensiones y jubilaciones en general registraron un aumento en términos reales del 7.3%, las pasividades de hogares de menores recursos (aproximadamente 160.000) han recibido aumentos diferenciales acumulando una mejora en términos reales del 13.7%, a lo que deberá agregarse los aumentos de enero de 2008.

En materia de infraestructura, energía y logística, recibimos el país con un gigantesco retraso en distintas áreas como el sector energético, el dragado de vías fluviales, el transporte de agua potable, puertos y transporte ferroviario, entre otros.

Se mejoró el transporte metropolitano de pasajeros disminuyendo o manteniendo el precio del boleto (boleto gratuito para escolares y alumnos del primer ciclo de enseñanza media en todo el país y al personal subalterno de las fuerzas armadas en Montevideo). La disminución del precio del boleto abarca también a los servicios suburbanos e interdepartamentales. Todo esto recordemos dentro de una escalada imparable del precio del petróleo, que pasó de aproximadamente 45 US\$/Barril cuando asumió el FA a los actuales valores del entorno de 100 US\$/barril.

La ANP ejecuta 18 proyectos de infraestructura, mejora de gestión y servicios portuarios, con gran éxito. Mejoras en rutas, caminos, recuperación de las vías férreas, terminación del puente sobre el Santa Lucía. Se comenzará a ejecutar la obra asociada a la 6ta línea bombeo de agua potable para abastecer a Montevideo.

Entró en operación la Central Punta del Tigre de UTE, aumentando el parque térmico de generación eléctrica y está comenzando la construcción de la interconexión eléctrica a gran escala con Brasil. Se impulsaron fuertemente como nunca antes, las energías renovables alternativas, eólica, biomasa, biodiesel y alcohol carburante. También se impulsó ampliamente la eficiencia energética.

ANTEL extiende y moderniza sus servicios. Se establece la tarifa única para llamadas a nivel nacional, eliminándose las "largas distancias nacionales".

Con respecto a la Logística, como proceso de creación de valor, se impulsó su desarrollo - con los esfuerzos público –privados, en su más amplia acepción y en todas las áreas que implica.

En la construcción de un país más equitativo con perspectiva de largo plazo se implementaron algunas de las reformas estructurales definidas como estratégicas por el IV Congreso del Frente Amplio.

La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, tiene como objetivo fundamental asegurar el acceso universal a servicios integrales de salud, orientados por principios de equidad, continuidad, oportunidad, calidad según normas, interdisciplinariedad y trabajo en equipo, centralización normativa y descentralización en la ejecución, eficiencia social y económica, atención humanitaria, gestión democrática, participación social y derecho del usuario a la decisión informada sobre su situación. Se basa en priorizar el primer nivel de atención de la salud, aprovechando todos los recursos humanos y materiales disponibles, regulando y controlando los medicamentos, insumos y tecnologías, apuntando a un servicio sin fines de lucro.

Esta reforma sustituyó el antiguo régimen de atención y supuso un incremento de la cobertura sin precedentes alcanzando en abril de 2008 a más de 1.240.000 personas, de las cuales 380 mil son menores de 18 años.

Durante este período de gobierno se ha dado cumplimiento al art. 4º de la Ley de Caducidad, tal como lo definiera el IV Congreso del Frente Amplio. El Gobierno Nacional ha asumido el compromiso con la verdad y la justicia en relación con los crímenes de lesa humanidad cometidos antes y durante la dictadura: se habilitó la acción de la justicia y se investigaron los delitos denunciados. Como resultado de ello, se han comenzado a encontrar restos de uruguayos desaparecidos y hoy se encuentran privados de libertad varios de los responsables de estos crímenes, cuya impunidad parecía inamovible.

Se ha comenzado un proceso de profunda Transformación Democrática del Estado (TDE), en el que se procura la construcción de un Estado conductor, regulador, social y emprendedor. En otros términos, funcional a un programa de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización y de inclusión social.

La TDE se encara en dos grandes capítulos: la descentralización y participación ciudadana y la modernización de la gestión del Estado. El primer capítulo ha tenido como objetivo general la creación de una nueva institucionalidad que profundice la democracia sobre la base de una ciudadanía, el fortalecimiento del entramado social y la transferencia de poder hacia las grandes mayorías nacionales. La participación de representantes de los usuarios en la dirección de ASSE y de la Junta Nacional de Salud, las Mesas de convivencia y seguridad ciudadana, los procesos descentralizadores en el MEC y MGAP, viabilizan la integración de la ciudadanía y dan cuenta de compromiso político asumido. El mismo objetivo se expresa en forma orgánica en el Proyecto de Descentralización que hoy se encuentra a consideración del Parlamento Nacional.

Son parte de procesos de modernización del Estado: la Transformación de la Administración Central con la reubicación de organismos; la creación, rediseño, desconcentración y descentralización administrativa; la interinstitucionalidad a través de la creación del Gabinete Social, el Gabinete de la Innovación, la creación de Agencias, el Sistema Nacional de Inversión Pública y la Comisión Nacional de Políticas Pública de Igualdad y Género; el acercamiento de la gestión estatal a la ciudadanía, el Ordenamiento y Profesionalización de la Función Pública a través del reconocimiento de la carrera funcional, el Sistema Integrado, Retributivo y Ocupacional, el Régimen de promociones y ascensos, etc. dan cuenta del inicio de un camino de dignificación de la tarea del servidor público. Para ello se ha encarado la regularización contractual de miles de trabajadores, la reorganización y rediseño de la carrera administrativa y se ha abierto nuevamente el ingreso a la función pública. Se ha diseñado un escalafón de conducción en la búsqueda de la profesionalización de la gestión, se ha apostado al conocimiento de las personas que integran los puestos de trabajo y se ha formulado, como punto de partida, la equiparación de los salarios en niveles mínimos.

La Reforma Tributaria: durante varias décadas, nuestro país careció de una visión estratégica en materia tributaria. Las modificaciones introducidas al sistema hasta el 2004 se vincularon en general a situaciones de desequilibrio fiscal, así como a presiones sectoriales que derivaron en exoneraciones asociadas a cuestiones coyunturales, no siempre motivadas por propósitos de interés general. De este proceso devino una estructura caracterizada por una excesiva participación de la imposición al consumo con tasas nominales muy elevadas, un sistema de imposición a la renta parcial, y la proliferación de impuestos pequeños, de baja recaudación. Se trataba en síntesis de un sistema inequitativo y complejo.

Se realizó una significativa reforma en el modelo de tributación. El objetivo de la misma no es recaudar más sino recaudar mejor, sobre principios claramente definidos: promover una mayor equidad, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución; incremento de la eficiencia del sistema en cuanto a una mejor asignación de recursos en la economía; estimular la inversión productiva y el empleo. Asimismo, se ha definido que la reforma estará bajo una constante evaluación, en cuanto al cumplimiento de los objetivos propuestos en materia de equidad, eficiencia y estímulo a la inversión y el empleo, realizándose los ajustes necesarios.

Las principales medidas incluidas en la Reforma fueron:

- Eliminación de impuestos de difícil recaudación y alto costo administrativo.
- Instrumentación de un sistema de imposición a la Renta que incorpora la obligación de tributar sobre todas las de rentas de fuente uruguaya y no sólo sobre algunas de ellas, tal como sucedía con los salarios y algunas rentas empresariales. Tasas progresivas para las rentas provenientes del trabajo en función de los niveles de ingresos y la posibilidad de deducir los costos de salud de los hijos menores de 18 años.
- Disminución del 10 % al 14 % de la tasa mínima del IVA que grava bienes y servicios de consumo popular.
- Promoción de la equidad entre los distintos sectores de la producción, a partir de una distribución más igualitaria de los tributos que los gravan, incluidos los aportes patronales a la seguridad social en el sector privado y en las empresas públicas.

Los resultados de la Reforma Tributaria son muy significativos y muestran la necesidad y la justicia de la propuesta: la recaudación no se ha resentido y se ha ganado en eficacia de la acción recaudadora; más del 80 % de los trabajadores y de los pasivos no pagan IRPF.

HACIA EL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO MÁS DEMOCRACIA, MÁS JUSTICIA, MÁS PROSPERIDAD

Para la izquierda el programa sintetiza el compromiso que se asume frente a la ciudadanía. Los frenteamplistas estamos orgullosos del trabajo que ha estado realizando nuestro gobierno. Tenemos fundadas razones para sentirnos satisfechos del camino recorrido, y el compromiso con los cambios hace que asignemos un valor muy importante a todo lo que resta por hacer. Esto es lo que convierte al programa en una herramienta clave para dinamizar el trabajo orientado a ganar las elecciones del año 2009.

Somos ambiciosos en los objetivos que orientan la elaboración programática, porque en ella estamos renovando el compromiso de esta fuerza política con la justicia social y con la mejora permanente de las condiciones de vida de la población.

Las Bases Programáticas que aquí se presentan intentan sintetizar en términos de grandes orientaciones y objetivos la propuesta de la izquierda uruguaya para el próximo período de gobierno.

“Hacia una estrategia de Desarrollo Nacional” expone los rasgos generales de un proyecto que mira al mediano y largo plazo, buscando respuestas a los problemas estructurales que ha vivido nuestro país en las últimas décadas, con el objetivo de consolidar y mantener en el tiempo el crecimiento con justicia social que ha comenzado en el actual período de gobierno.

Las propuestas de orientaciones y objetivos están organizadas en torno a grandes ejes temáticos:

- Uruguay Productivo
- Uruguay Innovador
- Uruguay Social
- Uruguay Cultural
- Uruguay Democrático
- Uruguay Integrado

En todos o en varios de cada uno de estos Ejes Temáticos se encontrarán problemas y áreas tratadas más de una vez; se trata de asuntos “transversales” que tienen que ver con distintos conjuntos de temas y de políticas que necesariamente requieren un abordaje multidisciplinario e interinstitucional. El objetivo ha sido superar una visión segmentada y sectorial para ir hacia un planteo sistemático y consistente, que vea a la sociedad y sus problemas como un todo que requiere de políticas integrales con perspectiva global.

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL

Al asumir la presidencia nacional, el 1º de marzo del año 2005 el Presidente Tabaré Vázquez resumió el objetivo del gobierno del Frente Amplio para el país:

“... Un país donde nacer no sea un problema; donde ser joven no sea sospechoso, donde envejecer no sea una condena; un Uruguay donde la alimentación, la educación y el trabajo decente sean derechos de todos y todos los días; un Uruguay confiado en sí mismo; un Uruguay que recupere la confianza de soñar y de hacer los sueños realidad”

El FA procura transformar el Uruguay para que sus habitantes logren niveles crecientes de calidad de vida. Esta aspiración se resume en el concepto de desarrollo. En el marco de una concepción integral del desarrollo cabe definir aquí el desarrollo económico- social como un objetivo central del gobierno de izquierda. Esta aspiración implica definir políticas activas en diversos campos para mejorar las condiciones de vida de la población.

Para lograrlo es imprescindible el crecimiento económico sostenido, porque así aumentará el producto y la riqueza nacional. Para un país con las condiciones de Uruguay esto implica aumentar y especializar la producción, elevar el valor agregado, la calidad y el conocimiento de nuestra producción. Una estrategia de desarrollo implica promover la innovación y el cambio técnico en nuestro aparato productivo. E implica una inserción en la región y en los mercados internacionales que permita superar la estrechez de nuestro mercado interno

Este crecimiento debe ir acompañado de la mejora del número y la calidad de los empleos y de las remuneraciones. El elevado crecimiento acumulativo anual de los últimos años se ha constituido en un factor esencial del descenso del desempleo abierto, pero se hace imprescindible además que junto al crecimiento se promuevan cambios en la conformación de la estructura productiva, impulsado en rubros con mayor generación de puestos de trabajo directos e indirectos y en fuentes de crecimiento sectorial más diversificadas.

Los logros económicos generan condiciones para mejorar la sociedad, que es el objetivo final de todas las políticas.

En el Uruguay la actual estructura productiva aún mantiene características de heterogeneidad estructural, donde conviven actividades económicas con alta y baja productividad de la mano de obra, tanto en el plano inter como intrasectorial, constituyéndose en un factor muy relevante de las desigualdades económicas, sociales y culturales. En esencia los cambios económicos pasan por

transformaciones de la estructura productiva, políticas de empleo y políticas sociales básicas para mejorar la justicia social.

El crecimiento económico acumulado en este nuevo período de auge que comienza en el año 2004, más el que potencialmente se agregará por las potencialidades de nuestros recursos productivos, encuentran ya límites en los recursos humanos, en la infraestructura instalada y en los actuales medios de comunicación y transporte. Son recursos y áreas estratégicas en las cuales será indispensable la visión de mediano y largo plazo, con la necesaria participación del Estado.

Pero no debemos dejar de considerar que la actual estructura productiva no permite un desarrollo sostenido. Un país que depende de la producción y comercialización de materias primas sin mucho valor agregado, sin integración nacional de sus cadenas productivas, sin un sistema nacional de proveedores no puede avanzar lo necesario. Necesitamos el desarrollo del conocimiento y la participación de todos.

El desarrollo cultural de la sociedad no solo es una parte impostergable de la mejora de la calidad de vida de la población, sino que implica la generación de un gran número de fuentes de trabajo y una defensa de su identidad diversa, frente a un mundo globalizado. El desarrollo de las industrias culturales y la consolidación de la presencia de programas de ficción, arte y cultura nacionales en los medios de comunicación, fomentan la producción, la creación y el empleo.

Por lo mismo son necesarias políticas educativas, porque en el mundo actual el conocimiento cumple un rol decisivo, el nivel educativo de toda población implica el desarrollo de todos los niveles de la enseñanza desde primaria a la universidad. Para que la educación sea efectivamente un factor de promoción social y no se convierta en una causa de exclusión, como podría ocurrir si no se logra una efectiva inclusión social y laboral.

No hay crecimiento, ni aumento, ni mejora de la calidad del empleo sin inversión enmarcada dentro de una estrategia nacional productiva, por eso promover y desarrollar las mismas, incluida la estatal, es requisito necesario y fundamental para el logro de los objetivos planteados en el programa del FA. La inversión global puede y debe crecer a partir de reorientar el ahorro nacional, en sus diversas formas, hacia el desarrollo de la inversión interna. También es clave que el estado fije un conjunto de parámetros de negociación para lograr la efectiva contribución de la inversión extranjera al proceso de desarrollo nacional.

La estrategia de desarrollo nacional debe hacer que el Uruguay aumente sus niveles de independencia y soberanía política, económica, productiva y cultural con respecto a las grandes empresas, grupos transnacionales y los países centrales del mundo. Una estrategia que nos proteja de los vaivenes de los mercados internacionales.

Asimismo, una estrategia de desarrollo nacional incluirá políticas de equidad de género, generaciones, razas y etnias.

En esta visión integral el Desarrollo resulta de la acción conjunta de todas las políticas: la económica, la productiva, la de innovación, la educativa, la social y la cultural. Ninguna de ellas por sí misma es capaz de lograr una mejora sustancial en las condiciones de vida de la sociedad; es imprescindible la articulación de todas las políticas en una estrategia única cuyo destino final sea lograr un país donde todos podamos vivir y desarrollarnos.

Una estrategia de desarrollo implica un rol activo del Estado. El abstencionismo de los gobiernos pasados no logró más que sumirnos en una crisis tras otra, en que el aparato productivo no se especializara, que la inversión no creciera, que el desempleo se elevara a las nubes, que la pobreza y la marginalidad crecieran. El primer gobierno del Frente Amplio demostró que esa tendencia puede cambiarse y en el segundo gobierno profundizará los cambios. En esta estrategia el gobierno tuvo un rol activo.

En esta etapa la profundización de las reformas estructurales hacen necesario habilitar los marcos normativos adecuados para procesarlas. Para ello, entre otras medidas, será necesario incluso convocar una Convención Nacional Constituyente dentro del primer año de gobierno.

Pero no alcanza. Es necesario el involucramiento de toda la sociedad. Por diversas razones. En primer lugar porque los actores sociales cumplen un rol decisivo. Es necesaria, por parte de los empresarios, una actitud competitiva, innovadora, comprometida con el cambio técnico, en un marco de responsabilidad social. Asimismo es necesario el involucramiento de los trabajadores porque el trabajo y la calidad del mismo tienen un rol central en el funcionamiento de la economía. Son necesarios acuerdos tripartitos que, abarcando los temas salariales y las condiciones de trabajo, también alcancen a la producción, los sistemas de calidad y la innovación, en donde todas las partes tienen conocimientos que aportar.

El Programa del Gobierno del Frente Amplio 2010 – 2014 se ajusta a las nuevas condiciones del país y de la economía mundial e integrará las enseñanzas del primer gobierno. Los objetivos centrales del Programa de Gobierno 2005 - 2010 estuvieron relacionados con la recuperación de un país destruido por la crisis: fue un programa de reconstrucción nacional. El programa para los próximos cinco años tendrá metas más ambiciosas: profundizará todas las reformas implementadas, abordará los objetivos que quedaron inconclusos y generará las bases para un desarrollo sostenido.

La política macroeconómica

La política macroeconómica deberá garantizar condiciones de estabilidad adecuadas a los objetivos de crecimiento, la creación de empleo y la distribución del ingreso; asimismo deberá ser consistente en tres niveles:

- a) como ya se dijo, con los objetivos de empleo y distribución, y por ende con las políticas sectoriales dirigidas a cambiar la estructura productiva y con las políticas sociales relacionadas con el gasto social.
- b) con el proyecto de inserción internacional y en particular con el reposicionamiento de Uruguay en el MERCOSUR.
- c) deben ser internamente consistentes evitando contradicciones entre los objetivos de estabilidad y competitividad, entre el equilibrio fiscal y la presión tributaria, entre la política monetaria y la cambiaria.

Debe apuntar a fortalecer los pilares del crecimiento económico de largo plazo, incrementando la inversión en capital físico y la capacitación de las personas; mejorar las condiciones de competitividad internacional de nuestra producción así como reducir los costos de intermediación financiera y el desarrollo de los mercados de capitales. El logro de estos objetivos implica también integrar componentes anticíclicos y mejorar las instituciones para hacerlas más seguras y transparentes.

La política fiscal procurará alcanzar el equilibrio estructural en las cuentas públicas tomando en cuenta el efecto del ciclo económico, tanto del lado de los ingresos como del lado de los gastos. Se priorizarán las consideraciones de largo plazo, haciendo más predecible la inversión pública y permitiendo que el gasto crezca en función del crecimiento de largo plazo de la economía y no con los vaivenes coyunturales asociados al comportamiento de los mercados internacionales.

El período de crecimiento reciente junto a un manejo adecuado de las cuentas públicas, permitió que en forma simultánea se redujera el déficit a un mínimo histórico a la par que se procesaba un profundo cambio en la estructura presupuestal a favor del gasto social. A pesar de que aún falta un largo camino por recorrer para resolver problemas de pobreza que ya tienen anclajes estructurales, el gasto social debe integrar ahora con más fuerza el componente de impulso al desarrollo económico. Esto requiere también de un renovado esfuerzo de apoyo a los ministerios relacionados con la producción.

El sistema tributario debe promover una mayor equidad en la estructura impositiva y de aportes a la seguridad social, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los

distintos sectores sociales y económicos. El objetivo es que contribuya más quien tenga más. En el primer gobierno, con estos objetivos se implementó una reforma tributaria cuyos resultados serán analizados y considerados en futuras profundizaciones de la reforma para lograr más equidad.

Asimismo, debe coadyuvar a una mayor eficiencia y operar de manera consistente con el estímulo a la inversión productiva y el empleo. Estos objetivos deben procurarse en un marco de consistencia con las necesidades financieras que emergen de las responsabilidades del Estado en todas las áreas, principalmente en el área social y en el apoyo a la producción.

Este esquema tributario, con tasas más reducidas en los impuestos más relevantes, con mayor simplicidad, con más equidad sectorial y con más facilidades de contralor, promoverá la formalización de la economía y desestimulará la evasión, viabilizando el proceso de disminución de la carga tributaria individual de los buenos contribuyentes. Para una mayor eficiencia se debe promover, con intervención de la justicia, el levantamiento del secreto bancario con exclusivos fines fiscales para controlar la evasión impositiva.

En el sistema tributario deben profundizarse los cambios realizados manteniendo el objetivo primordial de sustituir gradualmente los impuestos al consumo por impuestos a la renta y a la riqueza. La rebaja del IVA debe mantenerse como objetivo, que puede estar asociado también a las medidas de contención de la inflación cuando se considere necesario, así como la promoción de la equidad en el IRPF y el aliento a la inversión debe provenir de estímulos fiscales específicos con contrapartida, disminuyendo los de carácter global.

El sistema tributario debe seguir siendo consistente con los diversos mecanismos de promoción de inversiones con que cuenta el país, beneficiando el desarrollo de emprendimientos generadores de empleo, de mayor valor agregado, de innovación tecnológica, de mejor calidad de procesos y productos, etc.

El sistema tributario deberá seguir mejorando la equidad del IRPF, promoviendo que las rentas de capital en general no tengan menor tasa efectiva que las rentas del trabajo.

La aplicación del sistema se complementa con la profundización del proceso de modernización de la Administración Tributaria así como con la coordinación creciente entre organismos como la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS). La reducción de la evasión -en la medida en que sea una tendencia permanente- será una fuente estable de financiamiento del gasto público.

El servicio de la deuda pública fue bien administrado en este período de gobierno. Aunque no disminuyó en términos absolutos, se alargaron plazos, se redujeron condicionamientos e intereses. Es muy difícil que se pueda implementar una política de desendeudamiento efectivo sin sacrificar objetivos de gasto e inversión pública. Es necesario persistir en una administración del endeudamiento público que permita continuar reduciendo gradualmente la importancia de los intereses en el presupuesto nacional y de la deuda bruta en el PBI.

La **política de gasto público** será un instrumento poderoso para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Los programas desarrollados por los organismos que componen el Presupuesto Nacional y por las Empresas Públicas deberán demostrar su validez y eficacia. Deberá fortalecerse el papel de las oficinas públicas dedicadas a evaluar la calidad del gasto y de los proyectos de inversión, y extenderse el uso de indicadores de desempeño y compromisos de gestión como herramientas fundamentales para lograr los objetivos deseados en materia de calidad y cantidad de servicios brindados a la población.

La evaluación de los resultados de los programas constituirá un instrumento fundamental para la toma de decisiones respecto a la asignación de nuevos recursos públicos. Para ello, es necesario contar con un sistema de control de gestión, capaz de generar los incentivos adecuados y servir de mecanismo de rendición de cuentas de los organismos públicos a la ciudadanía.

Es notorio que los métodos de gestión imperante tanto públicos como privados son prescriptivos, significando una traba objetiva al desarrollo de la innovación. El involucramiento ciudadano de los

participantes del proceso productivo sea en el plano que sea es un objetivo central. Necesitamos de la creación nacional, por parte de todos y todas; de una nueva cultura del trabajo. El amor al trabajo como acción creadora y responsabilidad social, aún en el trabajo asalariado, es básico para avanzar en el país productivo con justicia social. Esto supone organizar la gestión, del desarrollo de la calidad y la productividad sistémica en base a la circulación de conocimientos y participación de todos los miembros de las organizaciones, procurando dar el ejemplo desde el sector público.

Las políticas monetaria y cambiaria también deben ser compatibles con los objetivos inflacionarios y la mantención de la competitividad de la producción nacional así como las metas de largo plazo en cuando a la promoción de la inversión, del empleo y del crecimiento sostenible. Esto implica considerar los distintos factores que influyen en el alza de precios en los diferentes contextos nacional e internacional, así como los ciclos económicos.

No obstante, la política cambiaria debiera atender la competitividad, que se traduzca no solamente en beneficios a la exportación sino que también favorezca la inversión en proyectos productivos que carecen de las ventajas comparativas derivadas exclusivamente de nuestra abundancia en recursos naturales. Para ello es indispensable la intervención del sistema financiero público en el mercado cambiario, y de ser necesario también la regulación de los flujos de capital internacional.

Una economía pequeña y abierta como la uruguaya para enfrentar shocks adversos originados en el exterior debe reducir los impactos de los movimientos especulativos de capital. Por otra parte, el régimen cambiario es funcional para lograr una creciente desdolarización de la economía.

El problema de la inflación, con las características que ha presentado en los últimos dos años ha reflejado la paradoja de los altos precios internacionales que nos enriquecen como sociedad en su conjunto pero que a la par empobrecen a una parte significativa de la población cuando se internalizan los aumentos de precios de los alimentos. La política heterodoxa de combinar reducciones de impuestos indirectos y de precios administrados, con subsidios, con negociaciones de precios, dieron resultado. Las consecuencias sociales de este fenómeno implican diseñar también políticas para la oferta nacional de dichos productos para el mercado interno, y plantearse un índice de precios de bienes de consumo esenciales en torno al cual priorizar las metas inflacionarias.

Políticas de empleo, de distribución del ingreso y de la riqueza

La **redistribución del ingreso y de la riqueza** es un elemento de identidad de la izquierda y ello pasa por los siguientes elementos centrales:

- la resolución de los problemas del empleo incluyendo la heterogeneidad productiva derivada de niveles de productividad diferentes;
- las políticas sociales como estrategias de construcción de igualdad de oportunidades que permitan superar las barreras de la exclusión socioeconómica y cultural, atender a la pobreza y la indigencia, y ampliar los sistemas de protección social, la salud, la educación y la vivienda.
- la concentración de la propiedad como problema.

En el tema de propiedad es imprescindible:

- la necesidad de apoyar distintas formas de propiedad incorporando formas mixtas entre estatales y privadas, de propiedad social y de autogestión;
- la necesidad de acuerdos sociales donde se incorporen distintos sectores empresariales, de trabajadores y de organizaciones sociales representativas, incluyendo distintas formas asociativas;
- Definir políticas e instrumentos tendientes a una expansión de las prácticas cooperativas y modelos de la economía social, asumiendo los actores responsabilidad directa en el desarrollo de emprendimientos eficientes, eficaces y socialmente comprometidos,
- Definir nuevas formas de regulación y de control, así como la presencia de la inversión nacional pública y privada ante el proceso de extranjerización en desarrollo.

El estímulo a las formas asociativas de trabajo, incluyendo la política de promoción de empresas (y puestos de trabajo) recuperadas, es un eje central de la conformación de una nueva lógica de producción que requiere de apoyos estatales para su consolidación y una estructura institucional propia que centralice las acciones para el desarrollo de la economía social y autogestionaria.

Una mejora en la distribución del ingreso requiere de la regulación del Estado para mejorar los niveles de empleo productivo y para enfrentar la concentración de la propiedad de los medios de producción, de una mejor distribución de los aumentos de la productividad para los trabajadores, de un adecuado gasto social para atender los problemas de nutrición, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Desde el ángulo de la oferta de fuerza de trabajo, la meta sería que el conjunto de la población tenga los niveles de capacitación necesarios que el modelo de desarrollo requiera. Los avances tecnológicos obligan a una capacitación permanente de la fuerza de trabajo, para lo cual se necesitan acciones concretas que califiquen adecuadamente a quienes se ubican como subempleados, a los precarios, a los informales y a las distintas categorías de desocupados abiertos. Esto requiere la elaboración de **políticas activas de empleo**, centradas especialmente en la recalificación profesional, el estímulo al empleo en desocupados estructurales y la promoción de las pequeñas y medianas empresas.

El tema educativo juega un rol clave en la creación de calificaciones y capacidades para el trabajo que conlleva a la capacitación de la fuerza de trabajo en los marcos de la enseñanza con programas flexibles que permitan adecuarse a los cambios de las nuevas tecnologías.

Otro aspecto central desde el lado de la política de la oferta es la acción activa del Estado en la reubicación de trabajadores (bolsas de trabajo) que permita conectar oferta y demanda y superar los escollos de la búsqueda individual que perjudica a los sectores más alejados de la estructura formal de la sociedad.

Desde el ángulo de la demanda de fuerza de trabajo el ritmo de crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para la resolución de los distintos problemas del empleo. El elevado crecimiento acumulativo anual de los últimos años se ha constituido en un factor esencial del descenso del desempleo abierto, pero se hace imprescindible además que junto al crecimiento se promuevan cambios en la conformación de la estructura productiva. Esto significa elegir rubros con mayor generación de empleos productivos directos e indirectos, estímulos a las pequeñas y medianas empresas por su capacidad de generación de empleo. El desarrollo del país productivo implica avanzar hacia un sistema de formación profesional continua

Al mismo tiempo las políticas activas de demanda tienen que actuar para hacer más accesible el empleo a los sectores de dificultosa inserción laboral (mujeres y jóvenes de bajo nivel de instrucción y provenientes de hogares de menores ingresos, ciertos departamentos, adultos mayores de 45 años y con desempleo de larga duración) a través de subsidios al empleo de carácter temporal, dirigido a dicha población y con evaluación permanente de resultados.

El Plan de Emergencia redujo la indigencia y el Plan de Equidad tendrá un impacto importante en la reducción de la pobreza, a lo que se sumaron los Consejos de Salarios y los aumentos diferenciales de las pasividades que paga el BPS, y prestaciones no contributivas. A partir de estos logros, plantearse como meta la reducción de la exclusión, expresada en la indigencia y la pobreza, en determinado porcentaje. Reducir la pobreza requiere aumentar los ingresos más bajos: el salario mínimo nacional y el del servicio doméstico, la jubilación mínima y la pensión a la vejez. La integración requiere de acciones que van más allá de los ingresos.

La **política salarial** del primer gobierno del Frente Amplio se basó en recuperar el salario perdido durante la administración Batlle. Fue una política de dignificación del salario, aún es necesario avanzar en redistribución del ingreso. Por ende la política salarial del período 2010 – 2014 debe tener claramente un efecto redistributivo y para ello es necesario mejorar la relación entre masa salarial e ingreso nacional (indicador de la redistribución funcional de los ingresos).

En función de ello hay que tomar como criterio general que el aumento de salarios permita mejorar el poder de compra de los mismos, atendiendo particularmente a los salarios más bajos. Las pasividades más bajas también requieren atención especial.

La negociación salarial debe articular los tres niveles definidos actualmente: macro, sectorial y por empresa y no se debería limitar a los salarios sino incluir temas como la organización del trabajo, la capacitación, las condiciones de trabajo, seguridad e higiene y la participación en la gestión.

En la negociación sectorial además de los criterios generales debe integrarse la situación de cada rama o sector, considerando factores como el crecimiento, las ventas, las exportaciones, los estímulos recibidos, etc., de cada rama.

La negociación por empresa debería agregarse a las anteriores e incluir los factores vinculados a los resultados de las mismas: productividad, ventas, mejor utilización de materias primas u otros resultados relevantes.

El mundo experimenta su primera crisis económica y financiera en un ambiente de globalización. El Uruguay se encuentra en mejores condiciones que en anteriores ocasiones para enfrentar esta crisis. Desde marzo de 2005 hasta ahora se han reducido nuestras vulnerabilidades tanto en materia de reservas financieras como en la relación del volumen de la deuda externa sobre el PIB, como en la emergencia social y en la cantidad y calidad del trabajo.

Una economía sin urgencias financieras, con equilibrio fiscal permite encarar la crisis con serenidad, pero también con prudencia, mantener el gasto social como prioridad y reorientar recursos para apoyar la sustentabilidad del nivel de actividad, la producción y el empleo.