





**V CONGRESO**  
**Extraordinario**  
**Zelmar Michelini**

**13 y 14 de diciembre de 2008**

Casa Líber Seregni  
Frente Amplio  
Colonia 1367 - Tel. 902 66 66  
Montevideo - Uruguay  
[www.frenteamplio.org.uy](http://www.frenteamplio.org.uy)

# **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 situacio-



nes 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 Saharaui. 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 segui-



rán 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, hacien-



do 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 co-



menzar 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 uruguayana 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 término 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, recupe-



ración 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 definió 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 Gabi-



nete Social, el Gabinete de la Innovación, la creación de Agencias, el Sistema Nacional de Inversión Pública y la Comisión Nacional de Políticas Públicas 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 mas 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 uruguayana 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 im-

prescindible 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 difícil 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.



# URUGUAY PRODUCTIVO E INNOVADOR

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

El programa de gobierno del primer gobierno del Frente Amplio fue una respuesta a la situación crítica y caótica que se encontraba el país luego de la mayor crisis de su historia: lograr el equilibrio macroeconómico, atender la emergencia social, adecuar las necesidades de infraestructura elementales e iniciar la implementación de algunas reformas estructurales.

El programa para los próximos cinco años deberá consolidar los importantes logros alcanzados y profundizar los cambios para sentar las bases del desarrollo sostenido en el largo plazo. Esto implica operar sobre la estructura productiva del país, y la elaboración de un Proyecto Nacional de Desarrollo, basado en un rol activo y orientador del Estado en un proceso de crecimiento con distribución y justicia social. Las políticas productivas deberán tener una relevancia superior.

## **1. Las condiciones del crecimiento sostenido y sustentable**

Las políticas productivas deben ser compatibles con el conjunto de la política económica y, más en general, con los objetivos del modelo de desarrollo de largo plazo. Esto implica, por un lado, el logro de niveles elevados y estables de crecimiento de la producción y el empleo, la distribución del producto con criterios equitativos, de forma de atender las necesidades del conjunto de la población, reducir la pobreza y la desigualdad. Se impulsarán políticas específicas para seguir revirtiendo el

proceso de concentración de la riqueza en términos de ingresos y recursos productivos.

Nos proponemos el crecimiento sostenido es decir a tasas elevadas y por varios años, porque ello es el requisito para una transformación profunda, que abarque al conjunto de la estructura productiva, la infraestructura, los recursos humanos, el empleo, que permita la innovación tecnológica y la mejora de los niveles de ingreso. Lograr este crecimiento aunque este no sea un objetivo en sí mismo sino se tiene cuenta para quien se da ese crecimiento, requiere ciertas condiciones, que se profundizaran en otros capítulos de este programa.

### ***1.1. Las políticas macroeconómicas***

La estabilidad es importante pero no es un fin en sí mismo, por ello es necesario su compatibilidad con las otras políticas, sectoriales, territoriales, sociales que apuntan al logro de otros objetivos igualmente importante, como la estructura productiva, la equitatividad en el desarrollo territorial y la atención de la problemática social.

Para construir y llevar adelante una estrategia nacional a mediano y largo plazo es imprescindible que las políticas macroeconómicas tanto en sus cuestiones generales, como en sus planteos concretos se ajusten a los objetivos de dicha estrategia, de tal forma estarán al servicio del proyecto. Uno de los ejes centrales de la construcción de este proyecto son los recursos. La renegociación de los intereses de deuda con los acreedores privados y los organismos multilaterales de crédito deberá realizarse de forma tal de no poner en riesgo el desarrollo nacional y sus objetivos estratégicos, asimismo no se incrementará la carga fiscal en los sectores de menos recursos.

El crecimiento económico de largo plazo está asociado a políticas macroeconómicas estables y sostenibles, basadas en los principios de responsabilidad fiscal, flexibilidad cambiaria, mantenimiento de tasas de inflación bajas, sin dejar de atender la problemática de la competitividad y la generación del adecuado clima de negocios que requiere la inversión y el crecimiento de la actividad económica.

Por otro lado una economía equilibrada significa una defensa frente a las inestabilidades de los mercados internacionales y regionales por lo cual mantenerla implica dar mayor seguridad interna frente a impactos externos adversos.

### **1.2. Inserción internacional**

1. Se promoverá una integración activa, con lineamientos estratégicos conformar estructuras productivas centradas en la competitividad y el empleo. Llego la hora que los países de la región avancen hacia proyectos nacionales y regionales que determinen nuevas estructuras productivas. La coordinación y compatibilización de estos lineamientos estratégicos en lo regional permitirá atender las asimetrías actúales así como la colocación de bienes y servicios de mayor contenido tecnológico.

2. Para un país pequeño como Uruguay la política comercial y su expansión a los mercados externos es un requisito imprescindible. La consolidación de un bloque regional en el MERCOSUR tiene un papel estratégico por las ventajas comerciales que implica la cercanía y por la importancia de estos mercados para nuestra producción industrial. La consolidación del libre acceso a los mercados regionales implica superar trabas actualmente existentes. Se promoverán además vínculos comerciales con otros países y regiones procurando asegurar y diversificar mercados para nuestros productos.

3. En el plano comercial son indispensables las negociaciones para enfrentar los subsidios agrícolas de los países desarrollados, diversas formas de protección para-arancelaria y medidas de política económica que afectan los términos de intercambio de los países de la región. En el plano financiero es relevante la negociación para modificar las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, para regular los movimientos de capitales especulativos internacionales y encontrar nuevos mecanismos para resolver con mayor ecuanimidad los problemas de la deuda externa de los países de la región. En el plano productivo la complementariedad es esencial, y resulta muy importante la negociación colectiva con las empresas transnacionales para mejor defensa de los intereses nacionales y regionales. Debemos avan-

zar en acuerdos sobre temas que hasta ahora se han reservado solamente a las negociaciones extrarregionales del tipo TLC, nos referimos a normas comunes para la inversión extranjera (incluidas las de sustentabilidad medioambiental), para la propiedad intelectual, para las compras del estado, para el estado sanitario regional, etc.

4. El proceso de integración regional presenta una serie relevante de potencialidades que debemos aprovechar, entre las que se destacan la integración energética, las obras de infraestructura vinculadas al transporte, las comunicaciones y la energía, y la integración financiera que surge como un fenómeno nuevo en la región. Los precios internacionales de los productos de exportación y la mejora de los términos del intercambio ha significado la posibilidad de un gran aumento de reservas internacionales y un cierto grado de autonomía frente al FMI. A las instituciones financieras ya existentes se suman la creación de nuevas posibilidades como el Banco del Sur, que puede atender créditos para el desarrollo y ayudar a los países de la región a enfrentar crisis financieras coyunturales sin las tradicionales condicionalidades fondomonetaristas.

5. Las negociaciones internacionales requieren definir una política de múltiples acuerdos no solo en el campo comercial. Con el objetivo estratégico del desarrollo nacional se propondrán acuerdos políticos con la región y con otros países subdesarrollados son necesarios para una negociación fuerte en la OMC donde los países desarrollados aplicando subsidios y trabas comerciales dificultan el ingreso de nuestra producción. Este tema – que es abordado en profundidad en otro capítulo- es una condición para el desarrollo nacional.

### ***1.3. Reglas transparentes e instituciones fuertes***

6. Las reglas de juego de la economía son un factor muy importante en la generación de un clima de negocios favorable a la inversión, innovación y eficiencia. En algunos casos las nuevas reglas de juego implican la realización de cambios en las instituciones y en la legislación existente. Algunas leyes habían sido creadas hace mucho tiempo, y ahora fueron actualizadas y ajustadas a las necesidades del actual funcionamiento económico y social. Así ocurre con las reglas de defensa de la

competencia y el régimen legal de declaración de quiebras. En otros casos los sistemas eran poco transparentes o discriminatorios, incluyendo a los sistemas de promoción industrial, por lo que ahora fue necesario modificar su reglamentación. Deben consolidarse instituciones y una legislación que promueva la innovación y el cambio técnico, porque estos son vitales para nuestro futuro.

## **2. Las políticas productivas**

7. Los gobiernos de los partidos tradicionales no prestaron atención a la estructura productiva. Pensaban que el mercado, funcionando libremente, asignaba los recursos en forma óptima, por lo cual no debían existir políticas que “distorsionaran” el funcionamiento del mercado. De hecho, en forma sistemática, eliminaron prácticamente todas las políticas sectoriales. Esta visión, se apoya en teorías cuyos supuestos son muy diferentes de la realidad y no se apoya experiencias históricas que la avalen. Nuestra visión es totalmente diferente-

Son imprescindibles lineamientos estratégicos que permitan una mirada de mediano y largo plazo articulada. Esto es la construcción de planes estratégicos de mediano plazo en cada sector y articulados en un programa global de desarrollo.

### ***2.1. La importancia de la estructura productiva***

8. En las últimas décadas, diversos países, chicos y grandes, ricos y pobres lograron un fuerte dinamismo económico –y mejoras sociales– teniendo fuerte intervención en los mercados, es decir, con un Estado activo y no prescindente. Uno de los objetivos de las políticas activas es promover una estructura productiva compatible con el desarrollo nacional en el mediano y largo plazo.

9. La estructura productiva de un país está relacionada a las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido y sustentable al trabajo de calidad, por lo cual tiene una incidencia directa en los niveles de ingreso y la calidad de vida de la población. El objetivo de las políticas productivas es promover una estructura productiva que permita que nuestra producción no sólo abastezca el mercado interno con alimentos, materias primas y manufacturas, sino que nos permita acceder a los mercados



internacionales más exigentes con producción competitiva y de mayor valor agregado.

10. Avances en este objetivo nos permitirá generar factores competitivos diferentes de los tradicionales. Un país pequeño no puede competir por grandes volúmenes de producción, basándose en las economías de escala que permiten bajar los costos y competir por precios bajos. Pero sí puede generar factores competitivos en productos específicos orientándose a mercados segmentados donde la competencia se basa menos en el precio y más en otros factores.

11. Estos criterios deberán permitir elaborar una visión de mediano y largo plazo y definir lineamientos estratégicos para conformar la estructura productiva. El mundo internacional actual se caracteriza por los extraordinarios avances tecnológicos, por la velocidad de los cambios y por la permanente incorporación de conocimientos a las distintas actividades productivas. La estructura productiva está en el centro de las características del futuro crecimiento y de su distribución. En Uruguay la actual estructura productiva mantiene características de heterogeneidad estructural, donde conviven en las distintas actividades económicas rubros de alta y muy baja productividad de la mano de obra, en el plano intersectorial como en el plano intrasectorial, siendo éste un factor relevante en la interpretación de las causas de las desigualdades económicas, sociales e inclusive culturales que nos caracterizan. Por tanto la diversificación y homogeneidad de la producción es el camino a seguir, vinculado además al desarrollo de las formas de economía social y de formas distintas de propiedad.

12. La conformación de la estructura productiva debe centrarse en dos criterios básicos: la competitividad y la generación de empleo productivo, sin descuidar la sustentabilidad de los recursos naturales a largo plazo. Esto significa elegir rubros, actividades económicas con posibilidades de competitividad actual y futura y de generación de empleo. La elección de rubros es lo que permite avanzar en políticas activas, sectoriales y selectivas.

13. Desde el inicio de nuestra historia, nuestra estructura productiva y nuestro comercio exterior se basó en productos intensivos en recursos



naturales y/o en trabajo, como los complejos agroindustriales y la industria tradicional. Los precios internacionales de estos productos, en un enfoque de largo plazo, han tenido una tendencia descendente. En los últimos años sus precios han tenido un gran crecimiento, lo que probablemente influya en que estos sectores tengan un crecimiento importante y aumenten su participación en el producto.

14. Es posible aprovechar más nuestras riquezas naturales en beneficio del Uruguay y su gente, las cadenas agroindustriales clásicas que eran gran parte del PBI y gran parte del empleo, y lo seguirán aportando como ha sido tradicionales. Sin embargo es posible que las mismas en un marco de un plan de desarrollo productivo sirvan a los intereses del desarrollo nacional en mayor medida que el actual. La participación del Estado en algunas áreas estratégicas con la conformación de entres testigos allí donde sea necesario, podrá constituirse en una palanca del desarrollo y una herramienta para transformaciones productivas profundas.

15. Pero nada indica que las tendencias históricas no se retomen en un futuro que esperemos no sea cercano. En cambio los mercados de precios alcistas son los de productos intensivos en conocimiento. La agregación de conocimiento a la producción es posible en todos los sectores económicos, desde los más tradicionales a los más nuevos. La política económica debe promover la innovación, la calidad, la diversificación productiva. El Uruguay Productivo está íntimamente relacionado al Uruguay Innovador.

16. La futura estructura productiva deberá contemplar criterios esenciales de competitividad y empleo, tanto a nivel global como sectorial, y en todos los casos maximizando el contenido tecnológico, elemento básico para avanzar hacia el desarrollo económico. Esto significa también un proceso de integración productiva, de articulación entre los distintos sectores completando cadenas productivas todo lo que sea posible. Contenido tecnológico, valor agregado, homogeneidad productiva y completar cadenas productivas son criterios centrales de la futura estructura productiva.

## **2.2. Políticas horizontales y verticales**

17. Para lograr estos resultados se definirán políticas activas, transversales y sectoriales o verticales. Las políticas transversales tendrán como objetivo generar habilidades y capacidades competitivas en las empresas de todos los sectores económicos. Es decir que promoverán proyectos compatibles con las prioridades definidas en el modelo de desarrollo en toda la economía, sin priorizar a ningún sector en forma específica.

18. Para promover el desarrollo tecnológico nacional se reducirán los impuestos a las empresas que concluyan convenios con la UDELAR para aplicar nueva tecnología.

19. Para evitar la competencia desleal de productos importados por los nacionales ningún producto de desarrollo nacional ha de pagar un impuesto mayor que el producto importado. Y ningún producto importado estará exonerado de impuesto si el mismo de origen nacional lo está pagando.

20. Las políticas sectoriales se dirigirán a promover las empresas de los sectores considerados prioritarios. Las políticas sectoriales pondrán énfasis en la mejora de la competitividad en una lógica de cadenas productivas y conglomerados, buscando la agregación de valor nacional. Entre los sectores a promover se encuentran aquellos cuyo desarrollo impacta en toda la economía, como es el caso de las industrias de la comunicación y la información, por solo mencionar ejemplo.

21. Para implementar estas políticas se requiere hacer un diagnóstico de qué complejos productivos tienen posibilidades de expansión y que limitaciones tienen para lograr un crecimiento sostenido. Este conocimiento es imprescindible para definir políticas específicas. El rol activo y regulador del Estado y la participación de todos los actores es imprescindible para reunir todos los conocimientos y visiones existentes. El trabajo del Gabinete Productivo tiene por objetivo reunir este conocimiento y hacer recomendaciones para cada complejo. El Estado deberá cumplir el rol promotor activo y operativo que preserve los recursos en que se fundamenta nuestras ventajas competitivas, que aseguren una

progresiva apropiación nacional de la renta generada por el uso de estos recursos.

22. Las políticas agropecuarias deben reconocer la diversidad de producciones y actores sociales del sector, trabajadores rurales, productores familiares y empresarios rurales. En este sentido, en algunos subsectores se promoverán políticas que mediante la incorporación de investigación e innovación tiendan a maximizar producción competitiva que incorpore el máximo valor agregado posible. En otros subsectores se apoyarán producciones que se entiendan estratégicas para asegurar el abastecimiento de alimentos a nuestra población en cantidad, calidad y oportunidad, mediante políticas diferenciadas que atiendan a los productores familiares y trabajadores rurales.

23. Se creará el ente estatal del mar que incluya: flota nacional control del “empadronamiento de buques”, adecuación y utilización del astillero de la Armada, frigorífico pesquero para el abasto interno y plan de educación alimentaria

24. Se promoverá y apoyará la producción pesquera en todas sus fases, no sólo por su condición estratégica en defensa de la soberanía del país sino también por ser potencialmente generadora de trabajo. A tal efecto se implementarán las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento a nuestra población en cantidad, calidad, oportunidad y precio y se aplicarán las medidas necesarias para la defensa de los recursos naturales. Se instrumentarán políticas diferenciales que atiendan a las PYMES del sector así como a pescadores artesanales y acuicultores procurando en estos los agrupamientos cooperativos.

25. En todos los tipos de producciones se profundizará la política actual de asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales involucrados (tierra, aguas y aire).

26. La política de tierras debe definirse a partir de considerar que la tierra tiene un doble carácter, es un bien de uso social y es un factor de producción primordial. El proceso de extranjerización de la tierra y establecimientos agroindustriales que se constata en los últimos años principalmente por parte de inversores de los países vecinos debe ser

desestimulado, promoviendo el control nacional del recurso y debe estudiarse la adaptación de la regulación para salvaguardar el uso del suelo con los siguientes objetivos:

- para posibilitar usarlo como bien de carácter social,
- para posibilitar el acceso a la tierra por los productores nacionales, especialmente los de menores recursos
- para preservar el conocimiento productivo acumulado que podría verse amenazado por su desplazamiento.
- para lograr la seguridad alimentaria nacional.

Deberían continuarse las políticas de promoción de producciones específicas en determinadas zonas con objetivos económicos y sociales así como desestimar los emprendimientos no rentables que a la larga generan problemas socioeconómicos.

Para la implementación de estas políticas debe continuar fortaleciéndose el INC.

27. Las políticas agropecuarias deben ser cruzadas por un enfoque de descentralización que asegure la mejor distribución de las oportunidades de trabajo, y tienda a asegurarle a la población en el territorio de la población tanto el acceso a los servicios como a las oportunidades de participación y desarrollo, ya que no existe país productivo sin la más amplia democracia.

28. La **industria manufacturera** sufrió el principal ataque del neoliberalismo y en la década pasada una de sus mayores crisis. Las exportaciones de Uruguay con mediana y alta tecnología alcanzan al 17%, cifra que debería aumentarse, incorporando valor agregado en las cadenas productivas.

29. En el Gobierno del FA se iniciaron, por primera vez en el país, programas de formación de conglomerados y clusters de empresas, políticas que dieron excelentes resultados en muchos países y que el abstencionismo político de los gobiernos anteriores no promovió.

30. Los programas PAC y PACPYME formaron agrupamientos de empresas en sectores como ciencias de la vida, quesería artesanal, extracción de a gatas y amatistas, software, cueros y marroquinería, vestimenta, vitivinicultura, etc. Debe destacarse que la mayor parte de las empresas que participan de estos proyectos son pequeñas y medianas y que se desarrollan en todo el país, siendo un objetivo el involucramiento de los departamentos del interior del país.

31. La firma de convenios bilaterales con Argentina y Brasil permitió la expansión del sector automotriz nacional tanto en el subsector Terminal como el autopartista. Estos acuerdos comerciales permitieron la inversión de capitales chinos, asociados a nacionales, que elevarán la producción nacional de automóviles a niveles superiores a los de toda nuestra historia, que se venderán en toda América Latina. Y se prevé la construcción de nuevas plantas en el sector.

32. Por su parte el sector autopartista, que en su mayoría son pequeñas y medianas empresas de capitales nacionales están en un proceso de certificación de calidad para lograr insertar sus productos en el mercado de reposición (repuestos) y en la producción original de vehículos.

33. El reciente acuerdo de de integración productiva en el MERCOSUR, de diciembre del 2006, abre posibilidades de complementación en el sector automotriz, biotecnología, turismo y se están estudiando otros sectores, en lo que probablemente es uno de los hechos mas auspiciosos de profundización del MERCOSUR, que abre posibilidades a nuestra industria.

34. Los lineamientos estratégicos del sector industrial deben contemplar las posibilidades de complementariedad productiva en el espacio regional, especialmente con las industrias de Brasil y Argentina. La especialización productiva y los acuerdos empresariales fomentados por los respectivos Estados son vitales para avanzar en estos campos.

35. En el sector servicios surgen nuevos rubros a apoyar, además del turismo, como la logística, la informática y las comunicaciones donde aparecemos con tecnologías de punta que marcan enormes potencialidades.

36. El sector turístico confirmó ser un factor dinámico de la actividad productiva y económica del país, con gran impacto en la generación de empleo y el desarrollo inmobiliario, por ello deberá tener políticas específicas de promoción

37. Consolidar y profundizar estas estrategias es uno de los grandes desafíos para el futuro gobierno del Frente Amplio pues implica una ruptura con las políticas aplicadas por los partidos tradicionales y requieren la participación activa del conjunto de la sociedad.

38. El Presupuesto Nacional debe prever, en forma compatible la priorización de los objetivos programáticos con el espacio fiscal y la asignación de los recursos necesarios para promover la reconversión productiva, la mejora de la inserción internacional, particularmente de las pequeñas y medianas empresas, la complementación productiva con empresas de la región, así como el reforzamiento del desarrollo de los conglomerados y clusters si ello fuera necesario.

### **3. La inversión productiva**

39. No hay crecimiento, ni aumento de la calidad del empleo sin inversión enmarcada dentro de una estrategia nacional productiva, por eso promover y desarrollar sus distintas formas, incluida la estatal, es requisito necesario y fundamental para el logro de los objetivos planteados en el programa del FA. En el cuarto Congreso extraordinario Héctor Rodríguez refiriéndonos al papel del estado en la economía señalábamos "Fomentará la inversión privada en base a estímulos sujetos controles y evaluación de resultados. Eso, sin perjuicio de participar en nuevos proyectos cuando el sector privado no tome riesgos en áreas promovibles en función de su potencialidad productiva, así como promoverá esfuerzos para mantener actividades amenazadas por cierres, cuando exista una evaluación económica positiva. En estos casos la participación estatal podrá ser asociaciones con trabajadores, empresas mixtas, etc.

40. El bajo coeficiente de inversión es un problema estructural de la economía uruguaya, coincide con una muy elevada inversión extranjera directa, un bajo coeficiente de ahorro interno, y un débil crecimiento de



la inversión pública limitada por las obligaciones fiscales en torno al servicio de la deuda externa.

41. En los últimos años hubo un gran incremento de la inversión extranjera, especialmente en sectores intensivos en recursos naturales. En algunos casos hubo una importante generación de empleo, como en el caso del procesamiento de la madera, pero esto no ocurrió en todos los casos, sino que simplemente implicó el cambio de los titulares de la propiedad.

Los efectos económicos y sociales de los diversos tipos de inversión son diferentes y se requiere la formulación de reglas de juego apropiadas al respecto, de tal forma de fomentar su uso productivo y sustentable de la tierra, con la generación de capacidades locales, el afincamiento de las familias en el campo, evitando un desaprovechamiento de los recursos disponibles.

42. En este sentido es clave que el Estado fije la implementación de parámetros de negociación para lograr la efectiva contribución de la inversión extranjera al proceso de desarrollo nacional. Estos parámetros estarán relacionados con la agregación valor, el empleo de fuerza de trabajo nacional, la creación de redes de proveedores nacionales, la transferencia tecnológica, la generación de capacidades y el apoyo a la educación y a la investigación en los marcos de la actividad que desarrolla. Algunos de estos parámetros están presentes en la ley de inversiones, este instrumento deberá ser utilizado eficazmente definiendo precisamente las contrapartidas a utilizar en todos los casos (como ya lo reglamentó este Gobierno) privilegiándolo, al de las zonas francas.

43. Es imprescindible definir una propuesta global que incluya la modalidad de participación estatal, con empresas estatales, extranjeras, regionales y en los modelos de asociación público-privada, así como la forma de reorientar el ahorro nacional hacia la inversión. La tendencia mundial es avanzar hacia marcos de política donde ya no solo es importante el monto de las inversiones sino también su tipo, es decir su calidad en materia de aportes y coherencia con los objetivos de desarrollo económico de los países; el país define estrategias y la IED contribuye a lograrlas. Esto remite a conocimientos, empleo, encadenamientos productivos, transferencia de tecnología.

44. Hay un ámbito regional de competencia en el cual los países más dispuestos y capaces de crear las situaciones más favorables para las empresas transnacionales atraerán sus empleos e inversiones. No obstante, como en dicho marco competitivo generalmente mejores condiciones para estas empresas se corresponden con menores posibilidades de desarrollo, lo que sucede es que el país más dispuesto y capaz de sacrificar su bienestar de largo plazo gana más inversiones y empleos en el corto plazo. Esta competencia debilita a los países, a su soberanía, y también al proceso de integración, por lo cual es indispensable impulsar y desarrollar una política regional frente a los flujos de inversión extranjera directa y de cartera.

#### 4. Infraestructura, logística y energía

45. El crecimiento económico acumulado encuentra límites en **la infraestructura** de comunicación y transporte así como en la disponibilidad de energía. Son áreas estratégicas en las cuales será indispensable la visión de mediano y largo plazo con la imprescindible participación del Estado.

46. También en esta área había un fuerte retraso en las inversiones necesarias. El gobierno del Frente Amplio encaró obras en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria dirigidas al desarrollo de producción de mercancías, la actividad turística y otros servicios, así como las vinculados al proceso de integración regional

47. Es indispensable continuar desarrollando la infraestructura de transporte asociada a formas más eficientes y de menor costo (transporte ferroviario, fluvial y marítimo); impulsar un sistema nacional de puertos que implique el desarrollo de la infraestructura portuaria con una óptica regional; y de un sistema de transporte multimodal. El objetivo es atender las necesidades de la producción y permitir el acceso universal a los servicios.

48. El desarrollo de infraestructura debe basarse en la maximización de la utilización de los recursos nacionales, algunos con inversión pública y otros con acuerdos publico-privado, tema que debe reglamentarse en forma clara.

49. Una atención especial requiere el desarrollo de **la logística** global, en donde el Uruguay tiene grandes posibilidades de ser una importante plataforma para el tránsito de mercaderías hacia toda la región y Latinoamérica. La logística, como proceso de creación de valor, aporta conocimientos y técnicas específicas para todas las etapas y aspectos de las operaciones de los diferentes sectores productivos, y por lo tanto de las empresas que los integran, y en este sentido se deben hacer esfuerzos especiales en mejorar la infraestructura que facilite la conexión de Uruguay con el mundo. Esta área influye decisivamente en la distribución de nuestros productos exportables, en la competitividad de nuestra producción y constituye asimismo una oportunidad en materia de servicios para posicionar a nuestro país en el mundo como un polo logístico.

50. En esta materia las alianzas estratégicas son fundamentales. Uruguay solamente puede hacer crecer su base logística en un contexto de asociación equilibrada que compense los intereses de los distintos países, incluso los que nos superan en escala. Es claro que hay dificultades porque Río Grande y Buenos Aires compiten con Montevideo por los mismos servicios: boca de salida de la producción agropecuaria e industrial del Cono Sur con todo lo que ello implica, no solamente en servicios logísticos propiamente dichos sino también en servicios comerciales y financieros. En cuanto a vínculos aéreos el desarrollo del tema es similar, van a competir muy duramente ante cualquier amenaza fundada de crecimiento de Montevideo como centro de distribución de carga o de pasajeros en la subregión.

51. El tema logística debe ser uno de los puntos fundamentales de negociación del MERCOSUR como agenda externa y de inversiones. Quizá sea de los más relevantes para Uruguay en el esquema de integración, porque son relevantes para nuestro reposicionamiento en la región. El entendimiento en este punto con los dos socios principales de la región otorgaría un cimiento sólido en el cual edificar la integración.

52. Tener aeropuertos con capacidad de operativa internacional es también prioritario para sostener un proyecto de inserción internacional. La mayor parte de los proyectos económicos y de servicios a desarrollar requieren de aeropuertos con mejores conexiones internacionales.

53. **La energía** es un requisito imprescindible del desarrollo pues el crecimiento de la actividad económica requiere más energía. La matriz energética que heredó nuestro gobierno tenía una fuerte dependencia del petróleo, muy por encima de la media mundial, lo que implicaba una alta vulnerabilidad por las dificultades para predecir el precio a futuro del petróleo. A pesar de la alta componente hidráulica del sector eléctrico, la matriz energética tenía un muy bajo porcentaje de fuentes autóctonas. Por otro lado el país contaba con un fuerte retraso en inversiones, fundamentalmente en generación eléctrica, pero también en las capacidades de refinación y almacenamiento de combustibles, las posibilidades de desulfurización y en logística.

54. El gobierno del Frente Amplio levantó una nueva central de generación en Punta del Tigre de 200 megavatios – después de muchos años sin inversiones- y definió el objetivo de alcanzar la independencia estratégica en base a la diversificación de sus fuentes en el marco de integración regional, con políticas económica y ambientalmente sustentables.

Las directrices fundamentales de esta visión estratégica son:

- Rol directriz del estado con participación regulada de actores privados
- Diversificación de la matriz energética (tanto de fuentes como de proveedores), con énfasis en las energías autóctonas, preferentemente renovables, y privilegiando emprendimientos que generen desarrollo local.
- Promoción de la eficiencia energética en todas las ramas de actividad
- Propender a un acceso adecuado a la energía para todos los sectores

55. La energía debe ser uno de los motores del desarrollo industrial y tecnológico de nuestro país. Para ello serán prioridad las fuentes autóctonas de energía y dentro de ellas las que generen el mayor arrastre en la actividad económica nacional.

56. Es necesario desarrollar la infraestructura necesaria para abastecer de energía a la producción, de modo equilibrado en el territorio nacional, impulsando la producción de fuentes de energía, las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica. Se tendrá especial atención a la electrificación rural, a los sistemas de producción de energía distribuidos vinculados fundamentalmente a emprendimientos productivos y a la producción de energía a nivel domiciliario.

57. Como meta del Estado y de nuestro gobierno se deberá lograr la soberanía energética. Dicha Soberanía se alcanzara asegurando el abastecimiento de la demanda, diversificando las fuentes de energía y con políticas activas de eficiencia energética. Esto implica un creciente desarrollo de fuentes autóctonas y renovables. Una inclusión progresiva de biomasa, eólica y una integración energética pujante.

58. Rol directriz del Estado: es necesario sustituir la actual Ley de Marco Regulatorio del sector Eléctrico, dando cumplimiento a lo resuelto en el Congreso.

Es Primordial que en los próximos 5(cinco) años de nuestro gobierno seguir avanzando para llegar al 100% de la electrificación en nuestro país.

## **5. El sistema financiero**

59. La crisis del año 2002 agudizó los problemas del sistema financiero. La normativa actual limita el acceso a muchas empresas que tienen o tuvieron problemas financieros, situación que reduce especialmente el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas. La consecuencia es que muchos proyectos tienen dificultades para lograr financiamiento, no obstante la disponibilidad de fondos y las bajas tasas de interés.

60. El gobierno del Frente Amplio logró que el BROU que se encontraba en una situación crítica lograra recuperar su capital y su solidez financiera, lo que sin duda es una herramienta vital para el financiamiento de la actividad productiva. Sin embargo, los problemas de financiamiento se mantienen en tanto un punto vital es el acceso al crédito para el

desarrollo productivo, incluido el microcrédito, se hace indispensable que el BROU cumpla con mayor fuerza su rol de banca de fomento.

61. En cuanto al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, diversas instituciones (CND, MEF, OPP, BROU, BCU, etc.) disponen de líneas de financiamiento, entre ellas las destinadas a financiar proyectos innovadoras, y se están creando Fondos de Garantía. Pero se requiere mayor racionalización y coordinación entre los distintos organismos para facilitar el financiamiento. También los mercados de capitales pueden jugar un papel importante en la financiación de las nuevas inversiones.

62. Es necesario que el sistema financiero cumpla su rol intransferible en el financiamiento de la inversión y el desarrollo productivo, aumentando la disponibilidad de más y mejores instrumentos y productos financieros, con plazos, modalidades, monedas y costos adecuados para el financiamiento del desarrollo.

## **6. El rol del Estado**

63. Como se ha desarrollado anteriormente la visión que el FA tiene del desarrollo nacional implica tener un Estado activo y comprometido con el futuro del país y de su gente. Las funciones básicas del Estado pasan por contribuir a generar las condiciones que permitan mejorar el nivel de vida y de trabajo de la población. Para esto se requiere una visión integral de los procesos políticos, económicos y sociales, que conducen a una integración plena de la población en el país y en los problemas nacionales. Se requiere determinar sus tareas como productor, acumulador y orientador del proceso económico sin dejar su rol de contralor para lo que se vuelve fundamental la TDE para enfrentar las trabas burocráticas.

64. Las funciones básicas del Estado pasan por contribuir a generar las condiciones que permitan avanzar hacia un país que con justicia social distribuya la riqueza, mejorando la calidad de vida y trabajo de la población. El Estado debe asumir un rol activo en la promoción del crecimiento sostenido y en la conformación de una estructura productiva sostenible en el largo plazo. La función de gestor juntos a todos por un

gran movimiento por el desarrollo de la producción, la productividad y por la calidad de vida. Esto implica la definición de políticas activas horizontales y verticales, así como el apoyo a la investigación científica y tecnológica para la creación, adaptación e incorporación de progreso técnico la producción y promover el crecimiento de la competitividad sistémica. La educación y la formación profesional son parte sustancial del desarrollo integral del ser humano pero también juegan un papel sustancial para el desarrollo de los sectores productivos que necesitan trabajadores calificados y muchos conocimientos teóricos y prácticos.

65. Gran parte de la acción del Estado se expresa en la elaboración del presupuesto 2010-2014. Si bien esa es una tarea a emprender en el propio gobierno y condicionada a la situación de recursos y fiscal del momento, los lineamientos del programa de gobierno deben incluir, al igual que lo hicieron en el programa anterior, las prioridades del gasto, que surgirán de los lineamientos programáticos aprobados en la instancia del Congreso. Se promoverá el estudio e implementación de herramientas reguladoras del mercado apuntando a la potencialidad de generar emprendimientos nacionales de bienes con alto valor agregado.

66. La importancia de las empresas públicas implica que deba asumir un rol como productor de bienes y servicios, lo que implica resolver su actuación en condición de monopolio, en algunos casos y en competencia con el sector privado, en otros. El monopolio es necesario en las áreas definidas como estratégicas, especialmente en servicios públicos. Es vital su participación en ciertas áreas en que está presente el sector privado, como la salud, la educación y la seguridad social y la vivienda digna.

67. A través de la inversión pública tiene un rol relevante en el desarrollo de la infraestructura física de transporte, comunicaciones y energía que de no adaptarse, pueden transformarse en cuellos de botellas para el crecimiento sostenido. Por otro lado debe asumir crear la infraestructura para atender sus obligaciones sociales como establecimientos hospitalarios y de los distintos niveles del sistema educativo y de la seguridad de la población. Lo que implica constituirse en agente de la distribución de la riqueza y el desarrollo. En el caso de AFE se reactivará

y se desarrollará como principal medio de transporte manteniendo el Estado la gestión y la mayoría del capital.

68. Además el Estado debe jugar un rol activo en la promoción de las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas de producción que suelen tener dificultades, a veces externas y otras internas, para su consolidarse como actores económicos. Políticas de promoción familiar y de las PYMES son imprescindibles para consolidar un sector que produce un parte importante de la producción nacional y da empleo a una parte mayoritaria de la fuerza de trabajo nacional. Las compras del estado, como ocurre en otros países, deben ser una herramienta para promover el desarrollo de estas empresas.

69. También se requieren políticas específicas para la promoción de las empresas recuperadas por los trabajadores. En los últimos años, ante el cierre de empresas sobre todo de la industria, aunque también en otros sectores, los trabajadores que perdieron su fuente de trabajo, asumieron la recuperación de esas empresas, con lo que, al mismo tiempo, aumentaron las fuentes de trabajo y permitieron mantener el capital de conocimientos adquiridos muchas veces en toda la vida.

68. Estas empresas suelen tener dificultades por escasez de capital de trabajo o de condiciones para realizar inversiones que permita su actualización productiva y tecnológica, aunque también por dificultades de manejo empresarial, tema que les fue siempre ajeno. Es necesario implementar políticas que permitan consolidar estos emprendimientos en sus diversos aspectos con énfasis en el financiamiento para legitimar dicha recuperación, las primeras etapas de sus ventas a través de políticas preferenciales de compras públicas y los procesos de capacitación en la gestión. Sólo con impulso estatal en la primera etapa estas experiencias en líneas generales se sostienen en el largo plazo.

69. Este conjunto de tareas requiere tener un Estado eficiente. Cambios en su estructura son indispensables para alcanzar eficiencia técnico-administrativa, por ejemplo generalizando los ingresos y ascensos por concurso, como se ha hecho en la administración del Frente Amplio. Se requiere aplicar principios democráticos de transparencia, capacitación, descentralización y participación.

70. Asimismo deben estudiarse transformaciones para encarar en forma adecuada los nuevos desafíos que implican este rol activo del Estado. Por ejemplo la promoción de las políticas productivas requieren una institucionalidad que hoy no existe. El Gabinete Productivo no tiene sustento institucional. De ahí que debe encararse el estudio de la mejor institucionalidad para cumplir con los objetivos propuestos.

71. Profundizar el proceso iniciado de orientación de recursos del Estado, básicamente tierras a los efectos de fomentar iniciativas productivas en ese sentido no sólo incluir las tierras que administra el INC sino de aquellas tierras ociosas e improductivas que se encuentran en el resto del Estado, ministerios, (MSP), EEPP, GGDD, tratándose tierras de todos es socialmente insostenible mantenerlas improductivas pudiendo destinarlas a emprendimientos productivos.

72. Estudiar el desarrollo de un Frigorífico Nacional estatal a través del cual el estado cumpla un rol activo en los objetivos de generar empleo, crear una fuente de ingreso público y abaratar el precio de la carne para consumo interno. El Frigorífico nacional estatal tendrá como destino de lo producido el mercado interno. En la producción se involucrará especialmente a los pequeños productores rurales, brindando el asesoramiento de los técnicos de MGAP. La coordinación de los expendios del producto, la ejecución de la propuesta en las zonas periféricas es fundamental tratando de instalar sucursales en todo el país.

73. Mantener la política instrumentada en este periodo que permite reaccionar rápidamente ante situaciones de emergencia causadas por aumentos de precios de productos básicos. Instrumentar medidas que tiendan al abaratamiento de los precios con acuerdos entre el INDA, MIDES, CAMBADU y pequeños productores rurales, creando una cadena de comercios barriales a nivel nacional acordando con dicha cadena precios y márgenes de la canasta básica. El Estado debe regular la importación de los productos no fabricados en nuestro país para regular la especulación con la intermediación.

74. Estudiar mecanismos para participar en los controles de precios de los productos básicos (leche, harina, granos, etc.).

75. Definir políticas de fomento a la producción hortícola nacional con el objetivo de abaratar costos al consumidor, generar las condiciones para que el pequeño y mediano productor se desarrolle en base a su producción así como generar empleo.

## URUGUAY INNOVADOR

### El Uruguay Innovador

En el Programa aprobado por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (Héctor Rodríguez) en los Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 - 2010 se establece, dentro del modelo de país productivo, las políticas y objetivos correspondientes a la visión de “Uruguay Innovador”.

#### “Desarrollo de políticas en ciencia y tecnología e innovación”

“En el mundo actual, la producción de conocimientos y su incorporación a la vida social se ha convertido en el factor central para el desarrollo de la sociedad. La existencia de una potente política para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es uno de los principales componentes del ineludible giro político y social que deberá emprender el Uruguay. En este marco resulta decisivo desarrollar un plan estratégico que convierta a la innovación en un elemento dinamizador e integrador en nuestra sociedad.” Estableciendo a continuación:

“El programa progresista que aplicaremos en esta materia”, decía el programa “contendrá medidas que faciliten el crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios con alto grado de conocimiento, es decir productos en los que un factor principal de destaque sea el saber hacerlos.”

Por otra parte se enfatizó “El objetivo no debe ser sólo el aumento de la producción comercializable. La aplicación del conocimiento a la mejora de las condiciones de vida de la gente constituye una absoluta prioridad. En relación con las estrategias, impulsamos la construcción de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) donde la Universidad de la República tenga un rol central y protagónico. Como acciones básicas del SNI proponemos fomentar la investigación científica y el desarrollo

tecnológico, estimular los circuitos innovadores, el aprendizaje mutuo, las interacciones entre generadores y usuarios de conocimientos, para la resolución de problemas de la producción y la sociedad”.

“La innovación tecnológica es un factor estratégico para el desarrollo y la modernización solidaria del país, para avanzar en el conocimiento de la realidad y en la resolución de los problemas que afectan la calidad de la vida humana.”

1. “Primero, objetivos económicos en materia de crecimiento e innovación productiva y de generación de empleo, que posibiliten una modernización inclusiva y solidaria;”
2. “segundo, objetivos sociales de redistribución de la riqueza e inclusión social,”
3. “tercero, objetivos culturales en materia de incorporación de valores, y en particular de nuevas referencias éticas, apoyándose en los sistemas educativos, de comunicación social y de participación colectivas en la diversidad,”
4. “cuarto, objetivos democratizadores de las relaciones sociales en el trabajo como vector clave del propio sistema de innovación.”
5. “Finalmente, objetivos políticos de profundización de las formas de participación de la sociedad civil en la construcción democrática, sobre la base del fortalecimiento del tejido social, de la densidad institucional, y de la extensión y profundización de la ciudadanía.”

Para el Plan de Gobierno Progresista, la Comisión Integrada de Programas explicitó y aprobó el 06 de mayo de 2004 los siguientes objetivos prioritarios, donde se establece:

*“El Uruguay vive una crisis estructural agudizada por factores coyunturales que ha llegado a una amplitud, profundidad y duración tales que sólo se podrá superar con un proyecto de una amplia base de acuerdos políticos y sociales capaz de movilizar a las grandes mayorías nacionales en torno a objetivos de crecimiento, distribución, participación, acción e integración social, de construcción de una sociedad más libre, justa y solidaria.”*

“Este proyecto de cambio no sólo debe hacerse cargo de la actual emergencia social y económica a través de un plan de emergencia, sino que también de los cambios estructurales necesarios para una transformación profunda del Uruguay y de rescatar el entusiasmo y los valores éticos. Este esfuerzo implica a la vez reconstruir el aparato productivo, el entramado social y las relaciones de solidaridad y será un proceso de desarrollo de la identidad nacional.”

“Será imprescindible la construcción de un amplio bloque político social alternativo que exprese en acuerdos sociales la coincidencia objetiva de intereses existente entre todos quienes son víctimas de este modelo y las grandes mayorías nacionales, todos beneficiarios de una propuesta de reconstrucción productiva y justicia social para el país y sus habitantes, en cuya elaboración los convocamos a participar.”

“Este proceso de elaboración de un proyecto de cambio no comienza hoy, está precedido de años de construcción de propuestas y coincidencias, de luchas y discusiones, de acuerdos y avances en la unidad política del pueblo uruguayo.”

“El Uruguay necesita un cambio real que sólo se alcanzará con un proyecto que se proponga recuperar el sentido de nación a partir de una posición de soberanía. En esa propuesta el estado recuperará el control de las áreas estratégicas, tendrá como objetivo central la elaboración y puesta en marcha del proceso de cambio en interrelación con una sociedad fortalecida por la descentralización del gobierno y del poder, al servicio de la producción y el empleo.”

“El EPFA asume el compromiso de enfrentar la desintegración y exclusión social, potenciar el aparato productivo y generar herramientas que fortalezcan el trabajo como fuente de reactivación y desarrollo nacional.”

En la Plataforma de Gobierno presentada, como compromiso del Frente Amplio, en el caso de asumir el gobierno se establecía como prioridad en el **Área de Innovación, Ciencia y Tecnología:**

La generación de un Proyecto Nacional de Desarrollo Productivo con altos niveles de calidad es realizable a partir de las condiciones

existentes en la economía y la cultura de nuestro país, si se apoya en la innovación, en la incorporación del conocimiento a la producción.

Para ello se propuso:

1) Jerarquizar institucionalmente las políticas en favor de la investigación básica y tecnológica, y de la innovación, con el objetivo de diseñar e implementar políticas pro-activas y de coordinación entre las instituciones públicas y privadas en el marco del Sistema Nacional de Innovación. Esta jerarquización deberá incluir la aprobación de una Ley marco para impulsar un Programa Nacional como puente hacia un Sistema Integrado de Investigación Científica, Tecnología e Innovación.

2) Implementar un Plan Estratégico en CTI con el objetivo de apuntalar el potencial del trabajo nacional, incrementando los conocimientos disponibles, la capacidad de generación de tecnologías y la optimización del uso del saber.

Se otorgará particular atención, entre otras áreas y sectores: “al desarrollo de los complejos agroindustriales, la pesca y las industrias extractivas de base mineral; “a las modificaciones que se están produciendo y se producirán en la matriz energética; a los impactos del desarrollo forestal;” “a las políticas en relación con el uso y preservación del agua dulce;” “al desarrollo armónico y sustentable del complejo turístico;” “al impulso a las tecnologías de la información y la comunicación y a su impacto en la gestión pública y en la ciudadanía por la vía del gobierno electrónico,” “la educación, la producción de contenidos culturales o la descentralización;” “a la salud, por la vía del desarrollo de la biomedicina, la industria farmacéutica, y de otros sectores de la investigación médica;” “a la dinamización de las industrias manufactureras y de la construcción.”

3) Desarrollar, como principales lineamientos de acción:

El impulso a la enseñanza, en el que se otorgue particular relieve :a la participación de todos los actores en la transformación educativa; a la complementación de los sistemas; a que las propuestas educativas en los diferentes niveles sean a tiempo completo; a la formación de formadores; al impulso a la educación pública politécnica terciaria no universitaria.

El impulso a la investigación para la generación de conocimientos y la capacitación de recursos humanos para la investigación, apoyándose en el desarrollo de programas de fomento y promoción de las distintas ramas del conocimiento en ciencias básicas; en la creación de una carrera nacional de investigador fijando sus características, exigencias y formas de reconocimiento académico, así como sus planes de estudio y de trabajo; en la creación de centros nacionales de estudios avanzados en temas relevantes y promoviendo la radicación en el país de centros de reconocido prestigio internacional.

El impulso a la innovación, apoyándose en: el uso de los instrumentos tributarios y crediticios disponibles; la desburocratización de trámites y procedimientos vinculados; el uso de la política de compras del Estado, incluyendo la creación de una mesa consultiva de adquisiciones tecnológicas en las compras públicas de productos, servicios o procedimientos que involucren tecnologías; el apoyo para la comercialización en el exterior sobre la base del desarrollo de la imagen como país productor de tecnologías, con un lugar destacado en el MERCOSUR; el fortalecimiento de la política de certificaciones; la promoción de los instrumentos de articulación y sinergias entre los centros de investigación científico-tecnológica y las empresas públicas, privadas y sociales, en el marco de procesos dinámicos de innovación, con el uso de instrumentos como: “las ventanillas tecnológicas comunes abiertas para el apoyo a las empresas;” “el desarrollo de parques tecnológicos (reales o virtuales);” “los convenios entre institutos universitarios y empresas;” “las “incubadoras de empresas” y otros dispositivos.

Fortalecer el financiamiento a los planes con: destinar recursos públicos a la Ciencia, Tecnología e Innovación; apoyo con la generación de fondos sectoriales a través de: “aportes de los entes comerciales e industriales del Estado;” “royalties, proventos y honorarios que obtengan los organismos e instituciones que actuarán en el marco del Programa;” “fondos provenientes de convenios de cooperación regional e internacional,” “aportes voluntarios, y de otras fuentes;” “fondos suministrados por organismos internacionales. “Con parte de estos recursos, se trabajará con particular énfasis en seleccionar, financiar y facilitar proyectos de investigación e innovación sobre la base de fondos concursables, mediante llamados abiertos.”

“La ejecución de todos estos programas implica la evaluación permanente. Para ello es preciso generar una estructura de evaluación calificada y plural de los resultados alcanzados, de forma de tender a un sistema flexible en permanente adaptación”.

**Las acciones del Gobierno Nacional** fueron desarrolladas en cumplimiento de las líneas programáticas de nuestra fuerza política.

Se comenzó a conformar y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) para el desarrollo productivo con aumento de la infraestructura física, energética, en conectividad y comunicaciones; en variados emprendimientos.

La creación del **gabinete de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología**, con una **política pública de ciencia, tecnología e innovación** y posteriormente con la **creación de un instituto rector para impulsar la política, como Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)** fueron un paso fundamental y salto cualitativo. Asimismo, la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (**AGESIC**), representa un avance sustantivo hacia la efectiva instrumentación de políticas públicas de Gobierno Electrónico y de desarrollo tecnológico, condiciones necesarias para la efectiva inserción de nuestro país en la Sociedad de la Información y reducción de la llamada brecha digital.

La ANII cuenta con un **plan estratégico** y ha desarrollado actividades con reconocimiento internacional, así como ha aplicado recursos del presupuesto nacional en forma importante para apoyo de las políticas.

El principal propósito y desafío de la ANII es movilizar al máximo las energías intelectuales de la población y de los más diversos sectores de actividad para contribuir decisivamente a mejorar la calidad de vida de los uruguayos, la capacidad competitiva de las empresas tanto del sector privado como estatal y el crecimiento sostenido de la economía nacional en el mediano y largo plazo. De esta forma se podrá hacer una contribución mayor a la cultura, a la identidad nacional y a la sociedad en su conjunto.

Los objetivos principales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación incluyen el diseño, organización y administración de planes,



programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación. Es también objetivo estratégico de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación fomentar la articulación y coordinación entre los diversos actores involucrados en la creación y utilización de conocimientos de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

La AGESIC elaboró la **Agenda Digital Uruguay** 2008-2010 oficializada a través de un decreto, que constituye un mapa de ruta y establece los objetivos estratégicos del país en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La ANII y la AGESIC han sido la clave del éxito y el comienzo de un camino a que el Uruguay y los uruguayos no debemos renunciar, si se sigue apostando al desarrollo integral del país, con base en un país democrático, participativo con un modelo productivo con justicia social, apoyado en la innovación, la ciencia y la tecnología e integrado en sí mismo, a la región y el mundo.

Esta política, también utilizada como estrategia de promover las capacidades de emprendimiento de nuestra gente para hacer crecer la economía, con un rostro más humano, combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de nuestra gente, obtuvo avances singulares que se identifican en las más diversas áreas donde impactan las medidas de gobierno.

Nuestro gobierno cumplió y aumentó la apuesta a este modelo, multiplicó por 9 la inversión en Innovación y Tecnología entre 2004-2007, la que pasó de U\$S 5.000.000 a U\$S 45.000.000. Estos recursos demuestran el apoyo y el compromiso de la acción de gobierno en esta área.

El Software uruguayo, sigue produciendo diversos productos que se siguen multiplicando y exportando a los más diversos mercados.

La industria del medicamento, la genética y otras áreas de la biotecnología, vienen también en crecimiento mejorando la balanza comercial de nuestro país.

Se fortalece al Instituto Clemente Estable dependiente del Ministerio de Educación y Cultura en su papel principal para conducir investiga-

ciones científicas y la obtención de nuevos conocimientos en áreas biológicas. Se propone a través del IIBCE profundizar en la formación de recursos humanos promoviendo nuevas investigaciones y Técnicos en las diferentes especialidades.

También se instala de forma definitiva el Instituto Pasteur en la Universidad de Ciencias, lo que si bien se reconoce a nivel internacional, el esfuerzo de la política Nacional en reconocimiento de la ciencia, la tecnología y la investigación científica nos falta aún resolver las condiciones que permitan captar a científicos preparados en la materia con condiciones contractuales tales que puedan planificar su vida en este país. Para la enseñanza primaria se concreta el **Plan Ceibal: medida revolucionaria**, en cuanto es en realidad transformadora de la sociedad en grado superlativo, pues se aplica en el nivel escolar a los niños de las escuelas públicas de nuestro país, para que de forma equitativa puedan acceder, independiente de su condición económica y social a la tecnología informática, ya desde la corta edad; algo impensable hace algunos años y que puede significar en el mediano y largo plazo un salto cualitativo en la capacidad del trabajo de los uruguayos. Hoy se plantea también su extensión a enseñanza secundaria.

El Uruguay Innovador requiere de la investigación en las más diversas vertientes del conocimiento: en el área agropecuaria, pesqueras, tanto para el sector productivo como para el industrial, en el conjunto de las ciencias exactas y naturales, en las ciencias de la salud, en las ciencias sociales y humanas y en todas las ramas de la tecnología para producir el desarrollo integral.

Los siguientes párrafos tienen un doble cometido. En primer lugar, contribuir a la construcción de una **visión compartida** del concepto innovación, ya que detrás de la simple palabra se pueden atribuir un amplio espectro de acepciones, que pueden ir desde definiciones minimalistas como la propuesta por la Real Academia, quien define innovar como la acción de alterar algo introduciendo novedades, hasta elaboraciones mucho más complejas. En segundo lugar, plantear los **lineamientos estratégicos** para construir el Uruguay Innovador, concebido como la polea para el desarrollo sostenible que permita mejorar la calidad de vida y el bienestar de nuestro pueblo.



En tiempos en que las innovaciones suelen ser efímeras, a veces meras modas, donde existe una visión tradicional instrumental de la innovación, que procura alcanzar un efecto deseado sobre un objeto determinado y donde la visión prevaleciente enaltece la innovación orientada al mercado que postula los valores económicos y empresariales por encima de los valores sociales, epistémicos y tecnológicos, es necesario forjar una mirada alternativa que admita innovaciones sostenibles y beneficiosas para la sociedad en su conjunto.

Esa alternativa, concebida como filosofía del cambio, es la innovación de carácter conceptual, la que tiene sus frutos en la formulación de nuevos conceptos. Estos conceptos innovadores, una vez apropiados, utilizados e incorporados al acervo común constituyen un bien público, un capital conceptual que beneficia a la sociedad, deviniendo en capital social. En consecuencia, la libertad de acceso al conocimiento que constituye este capital social debe ser garantizada.

En efecto, la innovación debe ser aplicada a diversos ámbitos del funcionamiento de una sociedad y siempre debe procurar la satisfacción de valores tales como promoción de la justicia social y los valores culturales, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, eficacia, eficiencia en la utilización de recursos, reducción de costos, entre otros. En particular las innovaciones que se producen en los servicios públicos, por ejemplo la salud, la educación o la administración pública, no sólo deben procurar reforzar valores económicos o empresariales, sino particularmente valores sociales y políticos.

Como ejemplo, en muchos países la innovación de llegar a la unidad de la Izquierda no dio frutos, en nuestro país esto se pudo lograr a través de un largo y sostenido procesos dialéctico que generó la construcción del FA y que supuso una innovación en el Sistema Político uruguayo, que el esfuerzo, experiencia y sacrificio de nuestros militantes llevaron al éxito.

A nuestro entender, uno de los quehaceres de nuestro tiempo es la inclusión de innovaciones sostenibles en todos los ámbitos de la sociedad fomentando la capacidad creativa y utilidad innovadora del proceder racional, es decir, a través de la capacidad que tiene el ser humano para



innovar en todos los ámbitos, donde el desarrollo de la ciencia y la tecnología son el motor fundamental, pero donde adicionalmente se debe reforzar su aplicabilidad mediante la instrumentación de políticas públicas.

La innovación no debe ser un objetivo en sí mismo, sino que debe estar guiada por políticas de estado progresistas y también orientadas por la sociedad, con el objetivo de cambiar estructuras improductivas, apuntando a promover el bienestar colectivo.

En suma, el mensaje de carácter transversal a ser promovido desde el eje Uruguay Innovador a los demás ejes programáticos se sintetiza en la frase: “***debemos entender la innovación como una filosofía del cambio sustentado en valores éticos y al servicio de la construcción colectiva de nuestra sociedad***”.

Por lo tanto el objetivo es desarrollar un plan estratégico que convierta la Innovación en un elemento dinamizador e integrador de nuestra sociedad, sirviendo como eje de las políticas nacionales y en particular de Ciencia y Tecnología. En este sentido el **marco de trabajo** estará dado por los siguientes lineamientos:

### **Líneas estratégicas**

En general, promover las iniciativas de innovación tendientes a fortalecer la **capacidad de autoabastecimiento** de nuestro país, que aporten sustantivamente a la **Independencia Tecnológica** y que actúen esencialmente en las áreas de Energía, Industria Agroalimentaria, Recursos Naturales, Desarrollo Social, TIC's y Transformación del Estado, entre otros

### **Equidad e Inclusión Social**

Generar más y mejores oportunidades de uso y apropiación de las innovaciones científicas y tecnológicas para las personas, con especial énfasis en los grupos y sectores más desfavorecidos y excluidos.

La ciencia y la tecnología no son neutras, decidir qué Ciencia debe hacerse, o que tecnologías se deben implementar, son decisiones que



implican o determinan una relación entre las personas y por lo tanto aportan o no a la Sociedad que queremos construir.

Es así entonces que la mirada desde la perspectiva del desarrollo social hace necesario priorizar las elecciones científicas o tecnológicas que apunten a la satisfacción de las necesidades insatisfechas de la población. Tal como la soberanía alimentaria, existen otras diversas necesidades insatisfechas en nuestra sociedad (energéticas, vivienda, esparcimiento, deporte, etc.).

Se trata entonces de desarrollar o considerar las tecnologías apropiadas pero desde el punto de vista de los sectores más desfavorecidos.

Para esto es fundamental el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, pero no limitada al ámbito académico, sino INSERTAS en la sociedad, en un proceso dinámico, interactivo y continuo de intercambio con los diferentes actores sociales. Factor fundamental en este sentido, es impulsar el desarrollo científico tecnológico en diversos ámbitos (incluido el académico) dirigido a la resolución de los problemas concretos de nuestra realidad.

A modo de ejemplo, la hora de definir tecnologías, se debe tomar en cuenta elementos tales como el uso de materiales accesibles y comunes, si serán posibles y cómo serán los procesos de transferencia de conocimientos hacia y entre los usuarios, así como redescubrir mecanismos de apropiación diversos, ya sea por vías organizativas, por una participación más profunda, por una divulgación moderna de la ciencia que promueva el espíritu emprendedor a todo nivel y que esté preparada para ser un actor más en ese esquema planteado de participación más profunda de todos los uruguayos.

En cuanto a la compra de software fomentar la compra de software libre que permita al Estado mantenerse independiente de los proveedores apoyándose en instrumentos legales.

La sustentabilidad demográfica, o sea los factores demográficos que de alguna manera potencian inequidades y comprometen el desarrollo de las políticas deben ser tomados como un elemento base del análisis de cualquier política pública. No solo se trata de realizar análisis de fran-

ja etárea sino de interconectar los mismos con los estratos sociales, de forma de entender, y adelantarse a las consecuencias, las medidas que deben ser tomadas o promovidas desde cada política pública.

Otro elemento que deberá ser tenido en cuenta es el problema migratorio, estructural, que viene sufriendo nuestro país desde hace décadas y que lo seguirá sufriendo si no continuamos con respuestas claras, rápidas y concretas respecto a las posibilidades de inclusión en las condiciones actuales de nuestro país para los que deseen regresar.

### **1. Fortalecimiento Democrático**

Impulsar mecanismos, formas y espacios de participación en los procesos de formulación e instrumentación de políticas públicas, con el fin de profundizar los valores e instituciones democráticas.

Concretamente para que la política de Innovación sea un **proyecto de todos los uruguayos** debe incorporar actores a lo largo y a lo ancho de toda la sociedad, siendo entonces fundamental la participación activa de los **trabajadores, los estudiantes, los empresarios y el Estado**.

Participación activa implica en particular que sean considerados todos los actores a la hora de establecer la tal política de Innovación ya que la misma se construye todos los días con educación, con trabajo y con estudio.

Consolidar los avances en torno a la protección de datos personales como una política de defensa de derechos humanos y soberanía nacional que se ven desafiados en la sociedad de la información.

### **2. Transformación del Estado**

Transformar la Administración Pública, racionalizando y focalizando sus recursos en pro de la mejora de los servicios públicos en términos de universalidad y calidad de los servicios, así como satisfacer los valores de eficacia, eficiencia, economía, adaptabilidad, representación y participación a través de la innovación.

Dicha transformación es pieza fundamental de este plan ya que el propio Estado tiene un rol decisivo en la generación de una política de Innovación, por lo tanto debe generar sus propios mecanismos de ges-

tión y de control de su gestión, a través de la realización eficaz de sus tareas básicas actuales, para poder de esta forma tener una **“plataforma de lanzamiento”** de una política de Innovación capaz de alcanzar un desarrollo firme en todo nuestro país, y para esto se incluirá la investigación científico tecnológica en sus cronogramas de trabajo, mediante varias vías:

- conformación de núcleos de I+D en los distintos organismos del Estado, actuando en Red y en consonancia con los lineamientos generales de la ANII y de la AGESIC
- relación fluida con la Universidad de la República
- relación fluida con Universidad del Trabajo del Uruguay
- relación con las fuerzas productivas

El Estado como demandante de tecnología servirá como motor de desarrollo nacional, apuntalando a través de las compras que realice la independencia tecnológica en áreas estratégicas como lo son: las TIC's, la energía y la industria agroalimentaria, entre otras.

En lo relativo a la información en el Estado, se deberán definir políticas y procedimientos que faciliten su acceso transversal entre sus diferentes reparticiones, evitando costos y demoras en la gestión pública provocados por la falta de coordinación, la duplicación innecesaria de datos y multiplicidad de formatos, en muchos casos cerrados o incompatibles, utilizados en el almacenamiento de ésta.

Contribuir a la transformación de la Administración Pública a través de políticas de gobierno electrónico donde primen los objetivos antedichos.

### **3. Desarrollo de Infraestructura**

Desarrollar y fortalecer la infraestructura en base al impulso de empresas con base tecnológica nacional. Lograr el desarrollo y consolidación de las capacidades técnicas, aportando de esta forma a la Independencia Tecnológica de nuestro país.

La creación de infraestructura la debemos pensar como un motor del desarrollo de tecnología nacional. Concebir el fortalecimiento de la

infraestructura nacional en las áreas energéticas y de las comunicaciones, entre otras, como un motor del desarrollo de Tecnología Endógena.

#### **4. Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento**

Estimular la innovación y la acumulación de conocimiento como parte vital del desarrollo productivo del país, en beneficio de la solución de los problemas sociales más acuciantes y lograr la justa distribución de la riqueza.

Impulsar la generación de productos de calidad con valor agregado y promover emprendimientos que fomenten la creación de conocimiento innovador, en especial aquellos que posibiliten su aprovechamiento por la sociedad.

#### **5. Cultura, Educación y Generación de Conocimiento**

Educar en la innovación como factor promotor del desarrollo cultural en general, fortaleciendo las capacidades necesarias para la producción de innovación y conocimiento.

En este sentido es remarcable el papel del fortalecimiento educativo e institucional que deben tener los politécnicos (por ejemplo UTU) en constante coordinación con la Universidad de la República, la comunidad académica en general y el sector productivo.

Promover el espíritu emprendedor a todo nivel para poder ser parte del esquema planteado de participación más profunda de todos los uruguayos.

#### **6. Integración e Inserción Internacional**

Consolidar un marco de integración internacional que promueva el desarrollo, impulsando la innovación para la adecuación de las capacidades institucionales, tecnológicas y normativas necesarias para la inserción inteligente del país en el concierto internacional

Interacción de ANCAP, UTE, ANTEL, y otras, con empresas de la región participando en desarrollos tecnológicos estratégicos.



Desarrollar empresas regionales con participación de los Estados apuntalando el desarrollo de tecnología en áreas estratégicas.

### **7. Democratización del acceso al Conocimiento**

Establecer políticas de gobierno que promuevan el acceso de los ciudadanos a la información generada en el ámbito público y garanticen a toda la sociedad el libre acceso a los conocimientos resultantes de las políticas de innovación (en tanto que no afecte la seguridad nacional o los intereses públicos), con particular énfasis en aquellas financiadas con fondos públicos

Se debe impedir la apropiación del conocimiento científico y/o de conocimientos tradicionalmente entendidos de dominio público (ya sean técnicas, métodos, ideas, o genomas); partiendo del entendido que todo conocimiento es acumulativo en tanto se basa en aportes previos hechos por la humanidad en general y no puede ser legítimamente privatizado.

# URUGUAY SOCIAL POR MÁS JUSTICIA Y EQUIDAD

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

## 1. PROBLEMAS SOCIALES RELEVANTES:

Los problemas sociales estructurales que vive nuestro país, responden a condiciones económicas, culturales y políticas que fueron consolidadas por las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas, las que impactaron en las **formas institucionales**, pero que también **permearon la sociedad** con una concepción de la vida, las relaciones humanas y sociales que son irreconciliables con la construcción de una sociedad más justa y solidaria.

El próximo gobierno progresista deberá consolidar y profundizar las reformas iniciadas en su primera administración así como **ahondar en la transformación democrática de sus instituciones, en el marco de la descentralización con participación ciudadana**. La promoción de relaciones sociales basadas en una **cultura de derechos ciudadanos y de respeto a la diversidad** es un camino ineludible para promover procesos de integración social.-

Resulta imprescindible incidir **en los mecanismos de reproducción de la pobreza**, reconociendo el imperativo ético de atender a las y los ciudadanos de todas las edades, visibilizando nuevas vulnerabilidades y riesgos de sectores excluidos del sistema de protección social, y reconociendo a la infantilización de la pobreza como la cara de la desigualdad uruguaya.- Se deberá tener en cuenta, sin embargo, a los ho-

gares pobres en tanto núcleos y no a sus integrantes tomados individualmente, por tanto el diseño de las políticas considerarán integralmente los diferentes arreglos familiares.-

## 2. ORIENTACIONES POLÍTICO IDEOLÓGICAS

- La **centralidad de los derechos ciudadanos** en las orientaciones de políticas sociales aparece como un enfoque indiscutido, compartiéndose que el Estado tiene un rol central en garantizarlos y generar condiciones para su ejercicio activo. Por ello las políticas sociales estructuran orientaciones de carácter **universal**, sin desmedro de la necesidad de **acciones positivas, planes y programas** orientados a colectivos específicos o situaciones de vulnerabilidad o riesgo social.-
- La **matriz del sistema de protección social** se sustentará en un **modelo de redistribución de la riqueza**, de tal modo que las políticas sociales estén absoluta y totalmente imbricadas y articuladas a las políticas económicas como partes integrantes del modelo de desarrollo. Para ello la definición de los acentos redistributivos en el próximo presupuesto quinquenal continuarán profundizando las acciones comenzadas en el primer gobierno progresista.
- El **Sistema Integrado de Protección Social** buscará promover procesos de **integración social** de sus ciudadanos, esto es el acceso a bienes y servicios de calidad y a su capacidad de establecer relaciones sociales, incidir y organizarse colectivamente. Se avanzará en la universalización de las asignaciones familiares y de pensiones universales en el marco de una reestructura del sistema de seguridad social.
- La **Equidad de Género y de Derechos** asegurando el goce y ejercicio en las condiciones de igualdad para hombres y mujeres de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales o en cualquier otra esfera de la vida pública
- El Estado debe fortalecer los vínculos entre sus servicios y los de la comunidad de tal forma de **fortalecer la red de cuidados que hoy proveen las familias** y que dificultan la actividad pro-

ductiva a una porción muy importante de adultos y adultas en condiciones de incorporarse o mantenerse en el mercado de trabajo.

- Una **Red de Asistencia Social** fortalecida permitirá generar condiciones de inclusión social para los sectores en condición de vulnerabilidad socioeconómica.- Se reafirma la posibilidad de mantener la progresiva instrumentación de la renta básica de integración que sustituirá en forma escalonada los subsidios directos, garantizando la ciudadanía plena de nacionales y residentes.
- **Modelos culturales** abiertos que permitan el desarrollo de una cultura de la solidaridad, del respeto y aceptación de la diversidad, de confianza en el diferente y de integración social; que promueva mucho más el apoyo recíproco y la tarea colectiva, como opción genuina opuesta a la búsqueda de la satisfacción exclusivamente individualista a cualquier precio.
- Modelo de profundización de la democracia a través de escenarios más consolidados de **participación ciudadana, desconcentración de los servicios y descentralización** con el territorio como base articuladora.

### 3. EJES TRASVERSALES

#### Institucionalidad:

- La **Rectoría del Estado** en materia de Políticas Sociales será afirmada a partir de los diferentes dispositivos institucionales.- Se requiere el fortalecimiento de los Ministerios y Organismos Descentralizados para el cabal cumplimiento de sus fines. La rectoría incluye necesariamente las dimensiones de conducción de la política sectorial, la regulación y control de la provisión de bienes, servicios y recursos humanos, y la modulación del financiamiento.-
- Los **ámbitos institucionales de coordinación y articulación** de las políticas sociales deberán adquirir mayor legitimidad institucional y capacidad de liderazgo.- El **Gabinete Social y el Consejo Coordinador de Políticas Sociales** resultan dispo-

tivos estratégicos así como también las diversas instancias interinstitucionales a nivel departamental. La coordinación **na- cional y departamental** es un desafío a atender especialmente.-

- El **mecanismo gubernamental para el adelanto de las mujeres** deberá ser jerarquizado, fortaleciendo así la institucionalidad de Género, dotándolo de mayor capacidad de incidencia política y técnica, de manera de cumplir con los mandatos programáticos.
- Las políticas sociales profundizarán las reformas realizadas hasta ahora, avanzando en radicales cambios para lograr que la **satisfacción de las necesidades básicas de educación, salud y seguridad social**, sean directamente proporcionales a las necesidades de la gente
- La **articulación con diversidad de actores** a la hora del diseño e implementación de planes y programas es una línea estratégica prioritaria.- Serán interlocutores en materia de política pública actores públicos y privados, funcionarios y sindicatos, organizaciones sociales y usuarios de los servicios.-
- El avance hacia la implantación de nuevos **Modelos de Atención** a los participantes de los diferentes sistemas (salud, educación, infancia, vivienda entre otros), es un desafío a atender.
- La implementación de nuevos **Modelos de Gestión Pública** que supere los casilleros estancos, la burocratización y saturación de los servicios.- Estos modelos de gestión deben avanzar en **gestiones participativas** y de **base territorial**.-
- El **Presupuesto Participativo** es afirmado como estrategia de participación ciudadana que permite mayor eficacia y eficiencia en la acción pública.-
- **La formación y capacitación del funcionariado público** (técnico, profesional y administrativo) en la cultura de derechos, modelos de relación y trato y aspectos técnicos específicos a cada área.-

### Participación Ciudadana:

- Las políticas sociales deben afianzar los **derechos ciudadanos** en tanto ejercicio activo de la ciudadanía y sus organizaciones sociales.-
- La **expansión de derechos ciudadanos** requiere profundizar las instancias creadas para el diálogo y la articulación, reconociendo la participación calificada de organizaciones sociales, sindicales, de usuarios de servicios y de ciudadanos a través de instancias de consultas directas.
- Las instancias colectivas de **seguimiento y control de las políticas públicas**, así como los escenarios abiertos para la gestión social de programas sociales deberán ganar en reconocimiento legal e institucional.

### Equidad de Género, Generaciones, Razas y Etnias.

- La **equidad de género** deberá ser contemplada en el diseño e implementación del Sistema de Protección Social como en los diversos dispositivos institucionales. Esta implica el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para las mujeres y mayores dificultades para el acceso a los bienes materiales y culturales y a los servicios sociales públicos.
- El Sistema de Protección Social deberá tomar en cuenta los **ciclos vitales** de las y los ciudadanos para contemplar las diversas situaciones de riesgo y vulnerabilidad.- El reconocimiento de la infantilización de la pobreza como problema estructural del país, así como las diversas situaciones de exclusión social vividas por las y los adolescentes y jóvenes serán especialmente atendidas.
- La equidad étnico racial se incluirá como orientación permanente. Se deberá avanzar en la visibilización del problema, atender los factores culturales que lo sostienen e instrumentar mecanismos que promuevan la igualdad de oportunidades.

En ese marco deberán delinarse **Políticas de Población** con un enfoque multidimensional: derechos sexuales y reproductivos,

políticas integrales hacia la vejez, sistema de protección y seguridad social, modelos de familia y sistemas de cuidados, cambios culturales, las expectativas juveniles, la emigración, entre otros aspectos representan un desafío especialmente estratégico para el país.- Las políticas demográficas irán en concordancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo que se propone.

#### 4. LÍNEAS ESTRATEGICAS

***El Plan de Equidad surge como la línea de gobierno que marcará la continuidad, garantizando la integralidad e intersectorialidad a través del Gabinete Social y la profundización y la inclusión de los problemas sociales emergentes en la planificación.***

En ese sentido se destacan, dentro de las políticas sociales a instrumentar en el período 2010 – 2015, las siguientes propuestas:

##### I. Protección e inclusión social: un camino a la igualdad

El Sistema de Protección Social debe avanzar en el desarrollo de respuestas articuladas que corrijan y compensen las desigualdades entre ciudadanos y ciudadanas, así como cubrir los distintos riesgos sociales a los que están sometidas las personas a lo largo de su vida y complementariamente, mejorar su bienestar. Resultan ser objetivos estratégicos para el próximo gobierno progresista:

- la profundización de las políticas sociales consideradas como ***Sistema Integrado de Protección Social*** que se articulen en el marco del Plan de Equidad y del Gabinete Social,
- el fortalecimiento de la ***malla de asistencia social*** que atienda las situaciones de vulnerabilidad social y revierta los procesos de reproducción de la pobreza y exclusión social.
- la profundización de los cambios iniciados en el sistema de seguridad social apuntando a la extinción del lucro en la seguridad social, a través de una reforma estructural del sistema. Se buscará la ***universalización de prestaciones*** que atienden a grupos prioritarios: niñas, niños y adolescentes y personas mayores de 65 años.

El diseño de una reforma del sistema de seguridad de mediano y largo plazo, que integre los cambios en la estructura de edades de la población uruguaya, las características de estructura productiva y ocupacional, la sustentabilidad económica/financiera del mismo, orientada a la inclusión universal de sectores de población y de las actividades laborales y productivas y sustentada en principios de solidaridad y reciprocidad en las prestaciones.- Los pilares contributivos y no contributivos del mismo deberán estar articulados y ser complementarios.

Las propuestas a implementar deberán tomar en cuenta el papel estratégico que ocupan las familias en la crianza, socialización y cuidado de las personas.- Se requiere adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean las condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad. Por otra parte, también se debe tomar en cuenta las diferentes modalidades de arreglos familiares y generar servicios y programas que constituyan un verdadero **sistema integral de cuidados familiares** –público/privado- que permita satisfacer las necesidades de los integrantes de las familias en sus diversas edades y situaciones. Se trata de mejorar el bienestar de las familias, buscando la ampliación y reproducción de capacidades humanas. Preocupa especialmente las situaciones de niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza, adultos mayores sin cobertura de la seguridad social, personas con discapacidades, personas con enfermedades crónicas, la cuestión del uso problemático de drogas, el maltrato y la violencia doméstica.

Es prioritario avanzar en la ampliación de programas de atención de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo, así como en servicios de atención a las problemáticas derivados de la materialización del daño producido.

Los programas y servicios sociales deberán fortalecer dispositivos que fomenten la *participación de los protagonistas* en los programas, considerándolos sujetos de derechos, con voz e incidencia en relación a las propuestas que se implementan.

En esta misma dirección, se entiende necesario que para promover procesos de integración social, el próximo gobierno debe asumir activa-

mente un debate sobre las pautas y valores culturales que están primando en la sociedad. Propuestas y acciones culturales y diversidad de espacios de encuentro y participación serán estrategias prioritarias que permitan un nuevo “estar juntos” como sociedad.

## II. El derecho a la salud integral, un desafío permanente

El objetivo central para el próximo período de gobierno será completar y profundizar la instalación del Sistema Nacional Integrado de Salud avanzando en los cambios en el modelo de financiación, de gestión y de atención a la salud, garantizando el acceso universal a la cobertura de salud, alcanzando metas sanitarias prioritarias en un contexto social y cultural de mayor calidad de vida.

### *Los grandes ejes programáticos de esta transformación serán:*

- **Fortalecer la Rectoría del Estado.**- La Función Rectora debe incluir necesariamente las dimensiones de conducción de la política sectorial, la regulación y control de bienes, servicios y recursos humanos, la modulación del financiamiento y la garantía del aseguramiento con justicia social, tanto en los aportes como en la calidad e integralidad de las prestaciones de los diferentes efectores a los usuarios del sistema. Debe incorporar la promoción de mecanismos de complementación y armonización de los prestadores públicos y privados, con criterios de centralización normativa y desconcentración ejecutiva en el territorio.

La democratización, la transparencia y la eficiencia en la gestión de las instituciones prestadoras de servicios de salud implican el desarrollo de **normativas claras, de marcos regulatorios adecuados y la función de contralor o policía sanitaria**. Avanzar en las transformaciones de la salud exige una lucha aún mayor de regularización contra la mercantilización de la atención a la salud, el afán de lucro entronizado en la realidad anterior y el corporativismo que –como en el caso del acto médico– antepone los intereses económicos.

Entre los aspectos programáticos a desarrollar se priorizará:

- el diseño de una **Política del Medicamento**: investigación nacional, producción para el mercado interno y la exporta-

ción, control de calidad y precio, garantizando la accesibilidad con sustentabilidad económica y social.

- una **Política de Seguridad Alimentaria** que incluya el control de calidad de los alimentos y la accesibilidad a los mismos por parte de la población.
  - Política de **Salud Bucal** que supere la actual inequidad de acceso de la población a la asistencia, garantizando el cumplimiento del programa nacional extendiéndose a todos los efectores integrales.
  - Políticas tendientes a recuperar terreno sobre lo avanzado en materia legal en el campo de los **Derechos Sexuales y Reproductivos**, incluyendo la despenalización del aborto.
  - Políticas de **salud para todos los trabajadores**, elaborada en forma tripartita entre trabajadores, empresas y el Estado.
  - **Políticas de Recursos Humanos** que definan un **Estatuto del Trabajador de la Salud** que contemple remuneraciones, salud ocupacional, multiempleo;
  - la creación de **Comisiones de Bioética en los Centros de Salud**, el avance legislativo en este tema y la capacitación especializada en la disciplina.-
  - Se integrarán los lineamientos aprobados en el Congreso Líber Seregni para la elaboración e implementación de políticas públicas integrales de Drogas y de Salud Mental
- 
- **Afirmar ASSE y el Sistema Público de Atención.-** En el desarrollo integral del SNIS se asigna un rol fundamental al fortalecimiento del sistema público de atención a la salud y en particular de ASSE. Este debe asegurar una calidad asistencial a la par o superior al resto del sistema. El liderazgo estatal es un componente básico para el funcionamiento del conjunto del sistema integrado. La inversión en policlínicas, centros de salud y hospitales iniciada por este gobierno, necesita -a mediano plazo- una inversión sustantiva - planificada territorialmente- que permita la habilitación de la infraestructura física acorde a servicios de calidad. No más servicios pobres para pobres. Dos criterios básicos serán tenidos en cuenta: el uso eficiente de los recursos, incluyendo la asignación de recursos por indicadores de desempeño, y el impacto directo sobre la pobla-

ción de las inversiones y gastos efectuados. La afirmación del rol del servidor público será un componente esencial para fortalecer la gestión.

- **La Participación social de usuarios y trabajadores.** La incorporación de representantes de Usuarios y Trabajadores en la Junta Nacional de Salud y el Directorio de ASSE, ha sido un paso relevante. Las representaciones sociales se elegirán junto con las elecciones para directores sociales del BPS, y establecerán vínculos permanentes con ámbitos locales. Se promoverán la mayor diversidad de mecanismos de participación social para garantizar el involucramiento de la ciudadanía en el seguimiento y control de los servicios públicos y privados: Comisiones de participación, Presupuesto Participativo Local, Conferencias Nacionales.
- **Consolidar el Nuevo Modelo de Atención a la Salud.**- La transformación del modelo de atención requiere nuevos y mayores pasos, hacia un cambio cultural que va desde las instituciones y los técnicos a los estilos de vida de la población. La **participación comunitaria** es un protagonista decisivo de esos procesos. Tendrán un rol fundamental los agentes comunitarios de salud como protagonistas en la educación, promoción y difusión de las políticas de atención primaria de la salud, siendo los vectores de trasmisión de las necesidades de la comunidad, en un proceso de ida y vuelta que permitirá ajustar dichas políticas a las necesidades concretas de la población. También se instrumentará la difusión de la ley de Derechos de los usuarios de la salud como herramienta fundamental para la educación de la ciudadanía en el conocimiento de sus derechos en la materia y a los agentes comunitarios como sus principales difusores. La **educación para la salud** tiene uno de sus puntos críticos en el rol de los medios de comunicación y en tal sentido se promoverán instrumentos legales que establezcan la obligatoriedad de asignar un espacio determinado a temáticas de promoción y protección de la salud de la población. Se consolidará y ampliará la red en el primer nivel de atención en todo el territorio nacional, siendo prioritaria la **conformación del primer nivel de atención como sistema, con base territorial y articulación intersectorial** con los demás sistemas que

influyen en la calidad de vida de la población.

La “canasta de prestaciones” del Plan Integral de Atención a la Salud incluirá progresivamente todos los programas prioritarios (salud general, salud bucal, salud mental, entre otros).

**Toda la población dentro del Seguro de Salud.- Consolidar el Seguro de Salud universal, estableciendo claramente y ampliando sus fuentes de financiación, con criterios de justicia tributaria.** El FONASA debe completarse con la integración progresiva de toda la población. Se jerarquizará a la población más vulnerable y que hoy carece de la protección de la seguridad social. La estrategia de financiación apoyará el cambio de modelo de atención.-

- **Formación y capacitación permanente** del personal profesional, técnico y no técnico. En ello la Universidad de la República, la Facultad de Medicina y en especial el Hospital de Clínicas, tendrán primordial relevancia por su papel formador de una amplia gama de especialidades de la salud, conservando su rol histórico, coordinando con el MSP y el MEF, las políticas de salud. También actuará en la implementación de la formación permanente de los actores de la salud por medio de cursos, concursos, investigación. Dichas actividades tendrán carácter gratuito, obligatorio e interregional, elevando la calidad de las mismas cualitativa y cuantitativamente, de modo de jerarquizar los estándares del equipo de salud. Por su parte, el Hospital de Clínicas deberá cumplir un papel relevante como hospital de referencia nacional de alta tecnología y de formación de trabajadores, técnicos y especialistas para la salud, integrarse al FONASA y jugar un papel rector del SNIS.

### **III. El derecho al trabajo, de todas y todos: una política de inclusión.**

Se reconoce que el trabajo como actividad creativa y productiva conlleva impactos en múltiples dimensiones: realización y desarrollo personal, integración social y sustentabilidad cultural, económica y política de la sociedad.

Las políticas laborales deberán fortalecer la malla de protección social de las y los trabajadores y prestar atención a los grupos especialmente excluidos del mundo del trabajo.- Medidas contributivas y no contributivas deberán complementarse para generar procesos de inclusión sociolaboral de los desocupados de larga duración, especialmente jóvenes y mujeres.

Se propone fortalecer los programas de promoción de la cultura de trabajo, formación y capacitación, certificación por experiencia laboral, certificación de la calidad de trabajo y la ampliación de los servicios de cuidados familiares, como acciones positivas hacia la disminución de los desocupados/as de larga duración como meta alcanzable en el próximo período.

El **Instituto Nacional de Empleo** será un dispositivo eficaz que permitirá dinamizar y profundizar las políticas activas de empleo, quien priorizará sectores y grupos de acuerdo a barreras ocupacionales específicas y a criterios de equidad de género, generacionales y raciales.-

La **recuperación de empresas** aplicando diversas modalidades de gestión (gestión cooperativa de los trabajadores, gestión compartida mediante la asociación de los dueños y los trabajadores) continuará siendo una estrategia prioritaria. El apoyo a pequeños emprendimientos productivos y comerciales y a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de políticas de acceso al crédito como a la formalización serán profundizadas. Las políticas de promoción de los pequeños productores rurales, pequeños empresarios, en el fortalecimiento de **cadena productivas**, permiten avanzar en acciones de **distribución de la riqueza**.-

Se intensificará el apoyo a las Cooperativas Sociales facilitando el acceso al crédito, ya que esa de las vías en la generación de empleo genuino, a la vez que promueve la integración social en el marco de nuevas relaciones laborales.

**A nivel legislativo se propone avanzar en:** Legislación del seguro de desempleo parcial, despido justificado, formalización de los cuenta propistas callejeros, la conformación de un Texto Ordenado de Derechos Laborales.

A **nivel institucional** se propone la reestructura del Ministerio de Trabajo: área de negociación, área de inspección, profundización de la desconcentración a través de las oficinas de trabajo.

#### **IV. Por los derechos de niñas, niños y adolescentes**

El Uruguay de hoy debe reconocer que su población infantil y adolescente es la más expuesta a sufrir condiciones de desigualdad social, ya que la pobreza y exclusión aumenta cuanto menor edad se tiene.- Todas las políticas y programas se enmarcarán en los principios orientadores de la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el Código de la Niñez y de la Adolescencia, así como en las normativas internacionales.-

Las **políticas de Infancia y Adolescencia** requieren de una clara delimitación del rol **Rector y Ejecutor del INAU** en la orientación, diseño y coordinación interinstitucional, articulando especialmente con el Sistema de Seguridad y Protección Social, el Sistema Educativo y el Sistema Nacional de Salud.- La experiencia del Comité de Coordinación Estratégica por la Infancia y la Adolescencia coordinado por Infamilia es un antecedente relevante a tomar en cuenta así como las conclusiones de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia.-

El INAU deberá, en el próximo período, avanzar en la transformación institucional que le permita fortalecer sus capacidades en el abordaje de problemáticas de particular riesgo como la *situación de calle*, las *adicciones*, la *violencia familiar y el abuso sexual*, la *rectoría en la selección de familias adoptantes*, la situación de los *niños y adolescentes infractores*. Deberá impulsar acciones de carácter sociocultural y socioeducativo que *promuevan modelos culturales abiertos* a una cultura de derechos, de aceptación de la diversidad, tolerante y solidaria, cuestionando estereotipos estigmatizadores especialmente dirigidos a los pobres, y a las y los adolescentes y jóvenes, lo que implica una profunda revisión de los estereotipos y sistemas de creencias que nos atraviesan. Se fomentará el ejercicio activo de una ciudadanía plena infantil y adolescente, promoviendo la creación de espacios formales e informales de participación.

Las políticas hacia la Infancia y Adolescencia requieren de un **abordaje transversal**: el **Sistema de Protección y Asistencia Social** deberá avanzar en prestaciones que fortalezcan a las familias en el ejercicio de sus funciones; el **Sistema Educativo** en todos sus niveles: inicial, primario, secundario y técnico, deberá ampliar su cobertura y desarrollar programas que faciliten el ingreso y permanencia de niñas, niños y adolescentes al sistema, garantizando su formación integral; el **Sistema de Salud** fortalecerá los programas de atención integral a Niños y Adolescentes, Salud Sexual y Reproductiva, Salud Bucal, entre otros, garantizando el acceso al mismo.- También se fortalecerán las políticas de fomento del deporte y la recreación, instrumentos relevantes de promoción de salud, integración social y desarrollo cultural.

Las familias en sus más diversos arreglos representan el ámbito deseado y deseable para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes; en consecuencia es necesario promover planes y programas de implantación local que permitan el fortalecimiento de los lazos y redes comunitarios así como los vínculos intrafamiliares, profundizar en las **políticas alimentarias**, y garantizar los **planes de acceso y/o mejora de la vivienda y el hábitat** representan líneas estratégicas prioritarias.

El próximo gobierno progresista se propone:

- **Fortalecimiento del INAU** como **Organismo Rector** de la Política de Infancia y Adolescencia, adquiriendo mayores capacidades institucionales en la orientación, diseño, seguimiento, control de la gestión de las instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, así como la articulación con las instituciones públicas del Sistema de Protección Social, Educación, Salud y Justicia entre otras.
- Profundizar el **cambio interno**, en consonancia con el proceso de transformación del Estado, revisando las políticas de recursos humanos, los cargos de confianza (incluir los Jefes Departamentales); sistema de remuneraciones, mejoramiento de los niveles técnicos y profesionales.
- Desarrollar una consistente **política comunicacional** orientada a la promoción y protección de una cultura de Derechos que cuestione los estereotipos asociados a la infancia y adolescencia.
- Fortalecer la política de diálogo con las **Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones Populares** (movimiento

sindical, cooperativo, entre otros) a través de mesas de debate y la política de convenios que mejore los mecanismos de transferencia de fondos, supervisión, control y evaluación de los proyectos, consolidando el papel del estado como contralor de la calidad de los servicios tercerizados.

- Consolidar las **redes de promoción y protección** a niños, niñas, adolescentes y familias, con énfasis en el trabajo territorial. Mesas Interinstitucionales, Redes de Infancia.
- Consolidar la atención integral a niñas y niños en su primera infancia a través del fortalecimiento de una red de servicios público – privados.
- Avanzar en los procedimientos y mecanismos vinculados a la adopción promoviendo una mayor agilización de los trámites en el marco del respeto de los derechos de niñas y niños.
- Multiplicar los **equipos de trabajo y los centros de atención** en todo el país, priorizando, desde el punto de vista temático: Adolescencia, Adicciones, Maltrato y Abuso, Situaciones de Calle, Atención en situaciones de crisis o abandono familiar. Desde el punto de vista geográfico serán prioritarias: Montevideo, Canelones y ciudades que no son capitales departamentales.
- Apoyos para la **inserción autónoma de los adolescentes** que egresan del “Sistema INAU”: educación, trabajo, vivienda, vínculos familiares.
- Promover el trabajo con medidas socio-educativas para adolescentes que presenten problemas en relación a la observancia de la ley, y definir la inserción institucional del **sistema de ejecución de medidas para adolescentes que cometieron infracciones a la ley**, fundamentalmente en las situaciones que requieren privación de libertad.
- La ejecución de medidas privativas de libertad de las y los adolescentes son una responsabilidad indelegable del Estado, manteniéndose en la actualidad la edad de imputabilidad de las y los adolescentes
- Desarrollar una política articulada con el Sistema Judicial y el Ministerio del Interior para las situaciones de adolescentes con privación de libertad, fortaleciendo los dispositivos institucionales con medidas de atención integral a la salud, socioeducativa y recreativas en ámbitos de pequeño porte.-

## V. La vivienda como factor de integración social

La vivienda y el hábitat constituyen un aspecto sustantivo de la calidad de vida de las personas por ser un instrumento de inserción social y redistribución del ingreso, además de su condición de generador de empleo y dinamizador de la economía. Por ello, vivienda y hábitat deberán considerarse una prioridad de la política de gobierno lo que implicaría, entre otras medidas, la puesta en marcha de acciones que procuren **garantizar el acceso y la permanencia a la vivienda en un hábitat digno y el derecho a la ciudad.**

La definición antes enunciada supondrá destinar los recursos necesarios para **reducir el déficit habitacional**, cuantitativo y cualitativo, así como para la **instrumentación de otros programas** que coadyuven al acceso y permanencia antes especificados, y el desarrollo de una **gestión eficaz y eficiente**; por lo cual se deberá hacer especial hincapié en medidas como las siguientes:

- Generar un contexto que fomente la **captación de ahorro público y privado**, profundice la **inversión pública** y estimule la **inversión privada** en vivienda, al tiempo de fortalecer el **crédito hipotecario social** para vivienda, por parte del sistema financiero público, sin perjuicio de las medidas que se puedan adoptar para alentar ese crédito en el ámbito privado.
- Impulsar políticas, fundamentalmente preventivas y de **mejoramiento del hábitat** existente.
- **Fortalecer el sistema público** de la vivienda de acuerdo a los nuevos roles y competencias de los organismos involucrados (MVOTMA, ANV y BHU), optimizando las estructuras de **coordinación y complementación** institucional.
- Promover mecanismos tendientes a ampliar la **transferencia en la gestión y en la ejecución de los programas**, recurriéndose a los gobiernos departamentales y locales y a la sociedad civil organizada. Se tomará especialmente en cuenta al sistema cooperativo, considerando su importante aporte –reconocido internacionalmente– a la solución del problema habitacional, a la construcción de ciudadanía y organización social. También se tomará en cuenta la autoconstrucción asistida y otros emprendimientos asociativos.

- Profundizar en mecanismos que garanticen la **participación de los trabajadores**, no solamente en fases tales como el diseño del hábitat y el aporte del trabajo a la obra, sino también en niveles de decisión y gestión.
- Priorizar los programas de **acceso al suelo urbanizado** y de **utilización del stock existente en todo el país**, pudiendo manejarse, entre otros instrumentos, estímulos a esa utilización, con compromisos de uso, y gravámenes a su abandono. Se destinarán al Plan de Vivienda los bienes inmuebles urbanos y suburbanos de propiedad pública, aptos para vivienda y servicios habitacionales que se encuentren ociosos, habilitando los mecanismos legales que lo permitan, así como el aporte de materiales y servicios por parte de los organismos públicos con costos acordes a la finalidad social.
- Procurar la armonización de programas de vivienda con políticas que afecten diversas áreas:
  - La facilitación del **afincamiento de los jóvenes**.
  - La **priorización de los sectores económicamente más desfavorecidos**, con la finalidad de fomentar la inclusión y la heterogeneidad social, a través de mecanismos tales como el desarrollo de un sistema de subsidios, vinculado fundamentalmente a los ingresos, en especial, el subsidio a los pagos destinados a la vivienda, por las familias.
  - El acceso a una **solución habitacional para víctimas de violencia doméstica**, complementando una solución más integral a un problema definitivamente instalado en la sociedad.
  - El acceso a soluciones habitacionales de los emigrados, incluyéndolos en diversos planes de vivienda, que les aseguren a su regreso la ocupación de la misma. Dichos planes podrán efectivizarse de acuerdo a cuotas de ahorro de corto o largo plazo en base a sus capacidades económicas.
  - La **mejora de los procesos de apropiación del hábitat** apuntando a una mayor integración, generación de identidad y sentido de pertenencia y, con ello, a la **creación de ciudadanía**

En todos los casos será necesario tener presente que se trata de políticas que actúan como reconstituyentes del tejido social para grupos

heterogéneos por lo que, al tiempo de procurar soluciones a los problemas específicos, deberán **evitar la formación de sectores sociales fragmentados.**

Por la magnitud de la situación, se deberá continuar con la incorporación explícita -programática y presupuestamente- de acciones concretas dirigidas a la población residente en asentamientos irregulares. Para ello se:

- Avanzará en la implementación de mecanismos legales que permitan intervenir al estado para mejorar la calidad de vida de sus pobladores y generar inclusión social.
- Contemplará particularmente la conjugación de vivienda y trabajo, entendiendo a este también como el desarrollo de actividades productivas en las soluciones habitacionales.
- Buscará abatir los costos de construcción de vivienda de interés social, estudiando la viabilidad de la eliminación del pago de IVA y la reducción de los aportes sociales estrictamente a lo que se traslada a los trabajadores.

## **VI. Educación para todas y todos a lo largo de toda la vida**

El impulso a la transformación de la educación ha sido un pilar fundamental para el gobierno del Frente Amplio, en el marco de transformación hacia un país productivo con justicia social y desarrollo humano pleno. El impulso a la generación de conocimiento científico y tecnológico, su aplicación apostando a la innovación y la democratización en el acceso a la misma por parte de toda la sociedad, son ejes estratégicos sustantivos en materia de políticas educativas de un gobierno progresista.

Las políticas educativas en este segundo gobierno, serán un verdadero motor de desarrollo, colocando al país de cara a los desafíos del nuevo siglo y aportando a la construcción de una sociedad del conocimiento al servicio de todas y todos y a lo largo de toda la vida. Estas se sustentan en una concepción emancipadora de la educación, fomentando la ciudadanía activa, personas libres, protagonistas, trabajador@s fecund@s en la más amplia acepción. El sistema educativo procurará recuperar el sentido de identidad nacional, promoviendo procesos de integración social que superen las condiciones de exclusión y fragmentación social.



Una vez cumplidas las etapas necesarias para la aprobación final de la Ley de Educación, el proyecto educativo a implementar fortalecerá el funcionamiento general del sistema y de los centros, en la metodología y en los contenidos curriculares, en la formación de docentes y en la capacitación de los no docentes que pertenecen al sistema. Se hace especial hincapié en la necesaria formación de actitudes basadas en la conciencia crítica ante la realidad, la solidaridad, la justicia, el respeto, la aceptación de la diversidad cultural y la promoción de equidad de género, razas y etnias.

Nuestra propuesta destaca la vigencia de los principios históricamente consagrados de laicidad, obligatoriedad, gratuidad, democracia, autonomía, participación y universalidad.

**En este marco se impulsarán las siguientes medidas:**

- El fortalecimiento del sistema educativo formal para la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él.
- Implementar programas de formación integral que faciliten la culminación de la educación obligatoria.
- Fomento de la participación de docentes, estudiantes y la comunidad en los diferentes ámbitos del sistema educativo. Se pretende estimular una participación que integre especialmente la democratización de la ANEP.
- Fomentar la conformación de equipos interdisciplinarios para reforzar los procesos de integración social y educativa.
- Planificar la expansión de todo el sistema educativo asegurando una relación adecuada entre el número de docentes y el número de estudiantes promoviendo mejoras en la calidad de la educación.
- Garantizar la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la Educación Media Básica son objetivos estratégicos que apuntan a la mejora de la educación y del tiempo pedagógico.
- Se requiere especialmente dotar de mejores condiciones a la educación técnica tecnológica como respuesta a los desafíos del país productivo.
- La alfabetización informática deberá continuarse y fortalecerse en el marco de los objetivos integrales de la educación, promoviendo el acceso paulatino de los alumnos de todo el sistema y de los docentes.

- La lucha contra el analfabetismo total o funcional será también una línea estratégica a consolidar en el marco de la Educación de Jóvenes y Adultos.
- La promoción de centros educativos abiertos e integrados, con participación de docentes, estudiantes y la comunidad para dar respuesta a las necesidades de su entorno local, contribuirá así al desarrollo de una cultura de derechos ciudadanos, democrática, solidaria y respetuosa de la diversidad cultural.
- Consolidación de un sistema terciario de educación pública acorde al proyecto de país productivo con un papel central de la Universidad de la República y de la educación técnico profesional
- Otorgar a la formación docente carácter universitario.
- La responsabilidad de los medios de comunicación en los procesos educativos es fundamental y deberá ser jerarquizada e integrada. Se procurará estimular que los medios de comunicación contribuyan al logro de los objetivos educativos, más allá de aquellos que por ser propiedad del Estado jugarán un papel relevante.
- La asignación presupuestal deberá ajustarse a los requerimientos exigidos que implican continuar con la mejora edilicia y de infraestructura, la creación de cargos y centros educativos, la mejora de la calidad de la educación y de las remuneraciones docentes y no docentes.

## **A N E X O**

### **DOCUMENTO ELABORADO POR LA COMISION NACIONAL DE JOVENES DEL FRENTE AMPLIO**

#### **CULTURA y PARTICIPACIÓN**

Creemos necesario que al momento de diseñar, elaborar y crear cultura, es fundamental que todos los sectores que la componen participen de ese proceso. El Estado tiene un papel importante a la hora de garantizar el acceso y servir de promotor en este debate. En Uruguay hay un cierto consenso entre los actores sociales comprometidos con la generación cultural respecto al rol activo que el Estado debe asumir en cuanto a la promoción de políticas culturales.

Consideramos que las políticas culturales de un gobierno de izquierda no deben seguir reproduciendo la idea de que existe una cultura para pocos y otra para las grandes mayorías; por lo tanto debe promover una cultura basada en la diversidad y solidaridad.

Así mismo, el gobierno nacional debe incluir la perspectiva de Uruguay Natural al momento de generar políticas culturales, defendiendo el Medio Ambiente.

Si bien la cultura es una forma de conservar y renovar el patrimonio cultural y los valores de una sociedad, es además una actividad económica importante, cuyas dimensiones están todavía por descubrirse, y que debe convertirse en un polo más del desarrollo económico en Uruguay. Uno de los problemas vinculados a la economía de la cultura es el número de trabajadores informales. Otro problema es la falta total de condiciones mínimas para la producción cultural, la falta de incentivos económicos desde la institucionalidad y el sector privado para que se invierta en cultura, el escaso fomento en la introducción y el desarrollo tecnológico. Queda patente entonces, el impacto que la dimensión económica de la cultura tiene, incluso en el número de fuentes laborales.

El Estado tiene la responsabilidad de facilitar y promover la formación artística y cultural, el intercambio, la protección del patrimonio artístico y cultural del país, entendido éste como conformación colectiva, dinámica, de tradiciones y de nuevas incorporaciones, ayudando a corregir asimetrías para favorecer la mayor amplitud posible entre la creación cultural y el acceso a la misma.

Asimismo nos parece fundamental destacar el rol que deberían asumir los medios de comunicación a la hora de difundir las propuestas culturales.

#### Propuestas:

- Profundizar los mecanismos de participación, concibiendo la participación como el acto de delegar poder; en este sentido el gobierno Nacional debe articular con los gobiernos Departamentales, políticas que promuevan la accesibilidad y creación de cultura para la sociedad toda, respetando la particularidad de cada una de las localidades. Es necesario homogeneizar el marco regulatorio para garantizar el desarrollo de emprendimientos culturales.

- Promover, desde el gobierno Nacional y Departamental, la apropiación de los espacios públicos, garantizando emprendimientos culturales (artísticos, deportivos, lúdicos, etc.).
- Proponemos como un mecanismo mas de profundización de los derechos y la participación, la posibilidad del voto a partir de los 16 años de edad y la de ser elegible para cualquier cargo publico a partir de la mayoría de edad.
- Transformar a los centros educativos en espacios abiertos a la comunidad, en lugares donde los jóvenes se sientan pertenecientes a un ámbito donde construir colectivamente y manifestarse según sus inquietudes.
- La Educación no formal también debe ser entendida como un medio de democratización de la cultura.
- Generar una fuerte coordinación para la promoción e implementación de políticas entre el INJU, el MEC y las Oficinas y Comisiones de Juventud de las Intendencias. Así mismo se deberá contar con la participación de los actores sociales pertinentes de acuerdo al proyecto
- Impulsar, e institucionalizar desde el gobierno Nacional el “Congreso Nacional de Jóvenes”, que genere insumos para un futuro Plan Nacional de Juventud.
- Impulsar desde el gobierno un plan anti- discriminación y pro diversidad. Promover desde el Poder Legislativo la posibilidad de matrimonio entre parejas del mismo sexo.
- Promover la democratización de los medios de comunicación, logrando así que la sociedad civil pueda generar un espacio donde no este en juego la competencia del mercado, sino que lo principal es la creación cultural por parte del colectivo.
- Incorporar en la educación formal clases de expresión corporal, considerando que esta es necesaria para una mejor formación del estudiante, ya que así desarrollara la capacidad de manifestar sus emociones a través del lenguaje del cuerpo
- Creemos necesario la implementación (como se hizo con el caso de los actores y músicos) de mecanismos de seguridad social para todos los artistas

## DROGAS

Clara está la necesidad de dar una nueva dirección a las políticas de drogas mediante un proceso de debate constructivo hacia la consolidación de una política que apunte a la prevención del consumo problemático de sustancias, mediante la educación como pilar básico. Creemos fundamental la existencia de una política clara de cara a la ciudadanía que incluya a todos los actores de la sociedad desde temprana edad y durante el transcurso de su vida. Entendiendo la problemática actual de drogas, vemos que la desinformación y la cantidad de tabúes que existe en torno al tema tienden a la profundización de esta problemática, el encare de esta temática no puede esperar.

Teniendo en cuenta la división de las drogas en:

- Tipo I, que son las sustancias que conllevan un riesgo inaceptable para la salud humana, ej. Pasta Base.
- Tipo II, que son las sustancias que causan en comparación con las Tipo I, problemas menores para la salud humana, ej. Cigarillos.

Desde el sistema Educativo se propenderá a la formación en el consumo responsable de dichas sustancias (Tipo II), incluyendo elementos formativos e informativos. Desde el Estado se articulará la implementación de dichos planes, introduciendo conocimientos en la sociedad desde temprana edad y durante el transcurso de la vida de los individuos.

Muchas veces se comete el error de catalogar a las drogas ilegales como drogas en general, sin tener en cuenta el daño social o físico que generan unas u otras, ni el grado de dependencia generado. Resulta recurrente en el discurso, la no distinción entre uso y abuso de la misma y es este un punto fuerte en el enfoque de la problemática actual

Partiendo de la realidad del consumo, debemos hacer un análisis de la situación e implementar políticas de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias.

Se trabajará en la prevención en quienes no consumen desde temprana edad, y en evitar eventuales riesgos en consumidores sin uso problemático. Parte importante es la reducción de daños en las personas que presentan dependencia y uso problemático de drogas.

La finalidad de dicho enfoque es instaurar la práctica del consumo responsable en una sociedad de consumidores desinformados, estigmatizados y desamparados por la ley. Se trata de atender las causas del consumo abusivo y no solo de remediar sus consecuencias trascendiendo políticas educativas y formativas a futuras generaciones.

Es por otra parte una lucha contra la discriminación del consumidor, quién queda criminalizado por el marco legal actual y su interpretación social. Visión incrementada por las falacias existentes sobre el tema y los tabúes exclusivos, creándose así falsos conceptos como consumidor de estupefacientes = delincuente o consumo de drogas = juventud.

La ley permite el consumo pero no lo garantiza, es decir, es legal consumir pero el consumidor entra y sale de la legalidad constantemente. La ley no establece una tenencia máxima de la sustancia, quedando esto sujeto a la voluntad o a la “convicción moral” de un juez. Las penas van desde 20 meses de prisión a 10 años de penitenciaría, dependiendo de si existen atenuantes.

No existe una pena relacionada a la cantidad de sustancia, es decir, puede tener la misma pena una persona que tiene 25 gramos para uso personal, o la que tiene 1 kilo para distribución.

#### Propuestas:

- De cara a la Pasta Base, se combatirá la producción, la distribución y tráfico de la sustancia, al mismo tiempo que se educara en la prevención del consumo.
- Se deberá impulsar una política Nacional de drogas que integre la situación que marca el consumo problemático del alcohol como eje fundamental.
- Entendemos fundamental tomar otros criterios a la hora de diferenciar legalidad o no de determinadas sustancias.
  - Tipo I: Sustancias que conlleven un riesgo inaceptable para la salud humana
  - Tipo II: Sustancias que causen problemas menores o de menor nivel para la salud humana.
- Rever el marco regulatorio en función de la realidad.

## EMPLEO Y PAÍS PRODUCTIVO

El próximo gobierno del Frente Amplio deberá profundizar las medidas tendientes a la reducción del desempleo y a la mejora de la calidad del empleo, en general, y entre los jóvenes en particular. Sabido es que, mientras el desempleo a nivel general esta situado en un 8%, a nivel de jóvenes este llega a un 20%; asimismo, la calidad de estos empleos también se encuentra por debajo del promedio general.<sup>(1)</sup>

Es por ello imprescindible que nuestro próximo gobierno implemente políticas que permitan disminuir esta brecha, logrando reducir la tasa de desempleo y apuntando a la mejora de la calidad del empleo entre los jóvenes.

El rol del Estado deberá, por tanto, ser mucho más activo en este sentido. Es fundamental lograr articular la creación de más y mejores puestos de trabajo con el proyecto de país productivo con justicia social que pretendemos llevar adelante; y para ello también es vital lograr un sistema educativo que, sin perder su función de formar ciudadanos y diferenciando Educación de formación para el empleo, aporte los elementos de ciencia y tecnología imprescindibles para dicho proyecto y para la formación de quienes deberán llevarlo adelante.

### Propuestas:

- En el entendido que las pasantías son una herramienta valorable al momento de otorgarles a los estudiantes la posibilidad de generar, tanto formación como experiencia laboral en su disciplina; es necesario, homogeneizar el marco regulatorio para evitar la precarización del trabajo de los jóvenes en general y de las mujeres en particular.
- Apoyar a los trabajadores en la iniciativa que tuvieron en la recuperación de empresas, para recuperar sus fuentes de trabajo perdidas, mediante el financiamiento del Estado. Al mismo tiempo se deberá facilitar la concreción de emprendimientos productivos, como micro empresas y cooperativas, para lo cual es necesario una política de otorgamiento de créditos acorde a la realidad actual del país y en particular la de los jóvenes.

---

<sup>1</sup> Los datos son extraídos del Informe del Instituto Cuesta Duarte. Julio de 2008.

- Tener en cuenta las realidades territoriales y locales, logrando una coordinación desde el gobierno Nacional con los gobiernos Departamentales, para generar políticas de empleo y emprendimientos productivos acordes a dichas realidades. En este mismo sentido las políticas de descentralización, particularmente en el sistema educativo atenderán lo anteriormente mencionado (dando particular respuesta a los jóvenes que viven en el campo, evitando la migración forzosa hacia la ciudad). Para esto es necesaria una Coordinación y planificación regional, con los sectores involucrado
- Tender desde el Estado a romper con la relación patrón- obrero, fomentando la formación de emprendimientos asociativos y cooperativos.
- El gobierno del FA deberá seguir profundizando de cara a un segundo gobierno la redistribución de la riqueza como una manera de avanzar en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.
- Aprobar una ley de Desarrollo Laboral de la juventud que ataque el tema de la capacitación y formación de personas críticas y capaces de llevar adelante un país productivo y con justicia social.
- Impulsar la creación de bolsas de empleo juveniles y una comisión de formación laboral y capacitación. Esto ayudará a los jóvenes a insertarse en el mercado con una previa capacitación laboral.
- Creación de centros de desarrollo sustentable, que impliquen concertación entre sindicatos, empresarios, gobiernos locales y diferentes actores sociales, que gestionen y coordinen proyectos de desarrollo local. Que ofrezcan formación específica para la realidad laboral de cada región (teniendo en cuenta la formación dentro del proceso educativo)
- La desconcentración de la propiedad de la tierra es un proceso que debemos comenzar en el segundo período de gobierno. El derecho de las personas a acumular y vender tierras puede ser limitado por razones de interés general. Garantizar el acceso de los jóve-

nes a la tierra. Apoyar la producción familiar por sobre la empresa agrícola, dado que porteras adentro no presentan grandes diferencias en niveles de productividad, pero sí vemos desigualdad en los aspectos que involucran las relaciones de producción comercialización, generación del ingreso y distribución del mismo.

- Hacer énfasis en la formación de cadenas productivas, incluyendo formas de trabajo colectivas, participativas y autogestionarias.
- Elaborar una política que permita que los trabajadores puedan terminar sus estudios.
- Aplicación de la Ley de Consejo de Salarios en un 100%
- Reducción de la jornada laboral de 8 a 6 hs. sin pérdida de salario
- Tender a capitalizar la formación de nuestros trabajadores en el país, buscando evitar la fuga de cerebros.
- En el próximo programa del FA es indispensable que se alineen las áreas productivas.
- Dar una misma dirección y sentido con el fin de desarrollar la cadena de producción. Cadena que aprovechará las riquezas aplicando un desarrollo sustentable.

El desarrollo de esta cadena genera empleo y desarrollo en la zona de influencia.

Se tiene que tener en cuenta, una vez dada la dirección a las áreas, las inversiones que se necesitan, tanto las humanas como materiales.

El desarrollo de esta cadena debe aspirar a darle el mayor valor agregado posible a la producción nacional.

Esta riqueza generada debe ser distribuida equitativamente en toda la cadena productiva.

## **VIVIENDA**

La vivienda es básica para el desarrollo humano, es un elemento fundamental para la socialización urbana, así como para la intimidad del hombre o la mujer con su círculo de relaciones más cercanas. La vivien-

da es esencial en el proyecto de vida de cada uno de nosotros y no puede ser desligada del mismo.

Debido a las políticas neoliberales que padeció nuestro país en las últimas décadas se produjo un proceso de desindustrialización que llevó a un aumento del desempleo y faltas de ingresos en los hogares. Como consecuencia de esto, se produjo una importante “migración forzada” tanto en Montevideo como en el interior. En ambos casos, esta migración tiene diferentes causas. En el interior, debido al cambio del uso del suelo, que perjudicó la permanencia de las pequeñas empresas rurales, el trabajador rural junto a sus familias migran hacia las ciudades y se concentran en el cordón periférico. En Montevideo, la desindustrialización y la inaccesibilidad a las viviendas llevaron a una fragmentación de la ciudad, una franja costera donde se concentra la población de mayores recursos, una zona intermedia, donde originariamente se concentraba la industria y que actualmente es la zona más despoblada, y la zona periférica, a donde emigra la población de bajos recursos con las consecuencias negativas que esto conlleva (falta de servicios, falta de sanidad, hacinamiento, etc.).

Ningún plan de vivienda puede ser contradictorio con los del protagonista. Esto ha sucedido frecuentemente tanto en el campo como en la ciudad, generando problemas sociales de los más diversos.

Nuestro país no tiene un problema de vivienda, sino un problema de distribución de la misma. En nuestro país vivimos 3.200.000 personas, mientras hay 1.300.000 viviendas, de las cuales 240.000 están desocupadas y 175.000 personas viviendo en asentamientos, incluyendo 66.000 niños y 46.000 jóvenes. Al igual que en casi todos los aspectos de nuestra sociedad, los bienes materiales no están al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales, sino que son convertidos en mercancías por el sistema y son dispuestos por sus propietarios a la obtención de ganancias privadas.

Los jóvenes sufrimos con mayor énfasis estos problemas. El joven que comienza a dar pasos en la construcción de su vida independiente, sencillamente no puede hacer frente al valor de la vivienda: el joven en nuestra sociedad es mayormente mal remunerado, no tiene ahorros, y carece de mecanismos para pagar un alquiler o comprar. En cuanto al acceso a garantías, sufrimos los mismos problemas que el conjunto de la sociedad. El crédito es poco más que simbólico y fre-

cuentemente está destinado a los grupos familiares de ingresos medios altos y altos.

De esta manera los jóvenes se ven obligados a postergar su proyecto de vida, prolongando la dependencia de su núcleo familiar (para el caso en que se tenga), dificultando sus posibilidades de establecerse independientemente.

Se debe generar desde el ejercicio del gobierno una red nacional de hogares estudiantiles, que brinde soluciones tanto en las sedes universitarias de todo el país, como en los lugares donde los estudiantes se deben trasladar incluso para su formación secundaria o técnico profesional. Toda esta red debe ser integrada y su gestión formulada, con un claro enfoque democrático, para que el alojamiento digno no sea un obstáculo para el estudio y la profesionalización. Red que coordine entre todos los actores involucrados (estado, propietarios, estudiantes, etc.), que asesore para la utilización correcta y eficaz de dichos hogares.

## **GARANTÍAS DE ALQUILERES**

Es fundamental generar políticas que garanticen el igual acceso a la vivienda, y por ende a los alquileres de la sociedad en general y de los más jóvenes en particular.

En este sentido se debe instaurar la opción de garantías de depósito como mecanismo base para el acceso a la vivienda temporal, dando principal atención a las situaciones generadas por la falla en los mecanismos de control.

Una buena herramienta es la competencia por parte del Estado en la oferta de préstamos para acceder a estas, con tasas de interés ajustado, y de corto plazo.

Por otra parte la especulación inmobiliaria genera burbujas en torno a las garantías que excluyen a una parte importante de la población que tiene que alquilar. Es una situación muy similar a la que se dio en torno a los préstamos personales, por lo que la solución puede ser la misma: implementar una ley de usura de garantías de alquiler.

La reforma tributaria intento grabar la renta generada por concepto de alquiler a los arrendadores quienes trasladaron el impuesto a los alquileres. Se debe crear los mecanismos para que esto no ocurra, de forma que el inquilino no termine pagando la renta de los arrendadores.



## **ASENTAMIENTOS**

Se deberá incluir en el proceso de decisión y desarrollo de alternativas posibles a todas las partes.

Generar un involucramiento de las partes de forma activa, fomentando un sistema integral para solucionar la problemática habitacional y minimizar las resistencias provocadas por el sentido de permanencia.

# URUGUAY CULTURAL

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

## INTRODUCCIÓN

Las líneas de trabajo que se presentan a continuación para ser consideradas en el próximo congreso del Frente Amplio, tienen como referencia la situación de emergencia que viene atravesando la cultura de nuestro país. Emergencia que, como en otras áreas, no surgen a partir del gobierno del Frente Amplio, sino que vienen de larga data y que se ve reflejada en la falta de comprensión de la especificidad e importancia de la cultura en el desarrollo humano y por tanto como eje necesario de todo proceso de cambio social progresista.

La defensa de los DERECHOS CULTURALES de la población es una premisa elemental, que debe tener la misma jerarquía que el resto de los derechos humanos, funcionando como marco de referencia y como sustento general de toda propuesta tendiente a cambios afirmativos, propendiendo a ser transversal al conjunto de las propuestas programáticas de nuestra fuerza política y no solo de las referidas específicamente a la temática cultural.

***El conocimiento científico forma parte del patrimonio cultural de la humanidad y por lo tanto es imprescindible que esté al alcance de todos para lo cual la educación es una herramienta fundamental en la perspectiva de un Uruguay más justo.***

## NUEVA INSTITUCIONALIDAD

***Según la UNESCO, el respeto a la diversidad y a la identidad cultural es un bien y un recurso que hay que promover y desarro-***

*llar, porque contribuye, no sólo a la cultura en general y al arte, sino al desarrollo global de los pueblos, afirmando “el valor central de la cultura como base indispensable para el desarrollo integral del ser humano y para la superación de la pobreza y de la desigualdad.”*

#### **ANTECEDENTES:**

La institucionalidad cultural que se ha heredado presenta algunos rasgos que determinaban la urgencia de que el nuevo gobierno encarara un tratamiento profundo al tema para su transformación.

- Las instituciones existentes habían sido creadas sin planificación y de un modo aluvional, en su mayoría resultan desactualizadas, carentes de coordinación y no se adecuan a las características y necesidades que el quehacer cultural plantea como desafío para el siglo XXI: gestión del patrimonio, museos, modalidades del gasto e inversión pública en cultura, etc.
- La legislación era inadecuada y en muchos casos inexistente, no dando respuesta a las necesidades reales del sector, ni a su proyección de futuro y tampoco en relación a compromisos asumidos por el país en materia internacional.
- Falta de transparencia en el ingreso y administración de los recursos humanos lo cual implica problemas de formación, profesionalización y carrera funcional.
- Un Ministerio de Educación y Cultura hipertrofiado con una enorme cantidad de cometidos y reparticiones, lo cual ha hecho difícil que los temas culturales tomen la dimensión y el alcance nacional que deberían tener.

#### **SITUACION:**

El tema de la institucionalidad cultural no es nuevo en la agenda del sector artístico cultural del Uruguay. Diversas instancias de encuentros, foros y plenarios han ido tejiendo distintas propuestas hacia una nueva institucionalidad, cuya máxima expresión se ha sintetizado en el concepto de “Sistema Nacional de Cultura” esbozado por primera vez en la III Asamblea Nacional de Cultura llevada a cabo en dos instancias, Paysandú y Minas en el año 2003. El IV Congreso del

FA adopta este concepto, incorporándolo a las bases programáticas sobre cultura.

A partir de esta administración de gobierno se incorporó el tratamiento del tema por parte del Estado.

En el sentido de los compromisos asumidos por el Dr. Tabaré Vázquez en diferentes instancias (encuentro con artistas en El Galpón, acto de asunción, etc.), se desarrolló la IV Asamblea Nacional de Cultura y la primera organizada oficialmente por el MEC que se reúne en Salto (abril 2006) con la presencia del Presidente de la República, asamblea esta que ratifica los ejes temáticos de la anterior y las resoluciones que apuntan a nuevas instituciones de la cultura con participación del sector cultural, impulsando los consejos departamentales de cultura y el Consejo Nacional de la Cultura.

También ha habido importantes avances en materia legislativa, ley de patrocinio cultural, ley de cine y proyecto de ley de seguridad social de los artistas,

A su vez el MEC ha realizado un conjunto de programas y acciones, destacándose entre otras cosas la obtención de recursos presupuestales para cultura inexistentes al comienzo de la gestión, la transformación de la Dirección de Cultura en unidad ejecutora, y el Seminario Internacional de Institucionalidad cultural.

El gobierno del FA se ha posicionado desde una formulación donde la participación del Estado en el ámbito cultural consiste en reconocer, promover, coordinar, difundir y orientar los procesos y proyectos culturales de los distintos sectores de la población en un marco de reconocimiento y respeto por la libertad de expresión, la diversidad cultural y la convivencia ciudadana.

#### **PROPUESTAS:**

- Es imprescindible a nuestro entender plasmar en el programa del FA la necesidad imperiosa de transitar un verdadero proceso de reforma de la institucionalidad cultural en el Uruguay. Para ello es prioritario dar un fuerte impulso a la legislación en materia cultural.

- Es indispensable pensar, en el marco de la reforma del estado, la transformación del actual Ministerio de Educación y Cultura. Este Ministerio tiene competencia y alcances que dificultan una eficiencia administrativa como la que el FA aspira para los aparatos del Estado. Por lo mismo, parece necesario, al menos, tomar dos tipos de acciones: a) una readecuación de la estructura del actual Ministerio en una serie de ministerios o secretarías dependientes de la Presidencia de menor porte aunque con mayor especialización sin que ello implique aumento de número de funcionarios y b) una regionalización del país en el espíritu de la descentralización que posibilite concentración de recursos racionalizando su rendimiento. Esto significa que a la vez que apuesta a lo local y a lo micro mediante Centros MEC, se consoliden infraestructuras – culturales, formación artística o patrimonial, o de gestores – que maximicen su rendimiento afectando o incidiendo en lo regional.

La Asamblea Nacional de la Cultura – insumo imprescindible e histórico – en la experiencia de la presente administración debe actualizarse con esta perspectiva de regionalización del país sin dejar de atender lo local. Para ello es prioritario dar un fuerte impulso a la legislación en materia cultural

- Avanzar en una Ley General de Cultura que sistematice, reordene y genere las instituciones e instrumentos legales y jurídicos necesarios, profundizando también en las legislaciones específicas de cada área, sector o problemática.
- Incorporar a la Constitución de la República los derechos culturales. **“Los derechos culturales deben ser entendidos como derechos de carácter fundamental según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Su ejercicio se desarrolla en el marco del carácter integral de los derechos humanos...”** (Carta Cultural Iberoamericana, Montevideo, 2006)
- Adecuación de la normativa de gestión del patrimonio, revisando la Ley 14.040 del año 1971, que crea la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, a fin de mejorar el cumplimiento al Artículo 34 de la Constitución que establece que: **“Toda la riqueza artística o histórica del país, sea**

***quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación; estará bajo la salvaguardia del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa”.***

- SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. Estará integrado en forma coordinada con las instituciones estatales y privadas (organizaciones civiles, asociaciones, etc.) que estén vinculadas a la actividad cultural en el amplio espectro de la producción, difusión, promoción, formación, documentación, financiamiento, gestión y circulación de bienes y servicios culturales.
- INSTITUTO DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN CULTURAL REGIONAL, que se integrará con representantes del Ministerio de Cultura y de Relaciones Exteriores y tendrá sedes permanentes en aquellos lugares en donde el Uruguay considere de particular interés estratégico el fortalecimiento de la inserción cultural, manteniendo un flujo importante de intercambio entre países. Fomentará la creación de una Red Cultural Regional cuyo objetivo fundamental será el de dinamizar la integración geográfica-cultural.
- COMISIÓN SECTORIAL DE CULTURA en la órbita de la O.P.P., asistirá al Poder Ejecutivo en implementación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización y en todo lo relativo a la reforma del estado en esta materia.
- La cultura es transversal a múltiples ministerios o instituciones del Estado incluida la OPP. Por lo mismo, es imprescindible una coordinación o “Gabinete de Desarrollo Cultural” que entre otras cosas articule el Uruguay Cultural con el Uruguay Productivo, Uruguay Innovador y el Uruguay Integrado (Uruguay social, justicia y equidad).

## **DESARROLLO SOCIO-CULTURAL INCLUSIVO**

### **SITUACION:**

***“Existe una emergencia social como existe una emergencia cultural. Cultura y desarrollo social son dos caras de una misma moneda.” (.....) “Desarrollar la cultura de un pueblo significa respetar y ampliar todos los ámbitos de interacción y acercar las herra-***

***mientas necesarias a las personas para comprender el mundo en el que viven, desarrollar con la necesaria autonomía sus ideas y valores e idear y poner en práctica las transformaciones individuales y colectivas que cada una juzgue conveniente asumir.” (Asamblea Nacional de la Cultura ‘DECLARACIÓN’ Y ‘PRINCIPIOS’ – Salto – abril/2006)***

Si bien durante el actual gobierno se han realizado múltiples acciones por intermedio de proyectos y/o programas, que han contribuido a posibilitar el acceso, usufructo, producción de cultura en todos los barrios y localidades de cada departamento, queda todavía mucho por hacer en un país que ha sufrido una enorme agresión sobre su entramado socio-cultural.

El desarrollo cultural puede hacer un aporte de gran valor a la necesaria reconstrucción del tejido social de nuestro pueblo, en tanto se trata de una comprensión de la cultura y el arte como expresión propia y exclusiva de todos los seres humanos y que toda persona es portadora y constructora de su propia cultura. Este enfoque implica que la inclusión de las personas en el entramado socio-institucional, debe atender a la misma vez la inclusión de las culturas de las cuales son portadoras.

Se deben implementar programas de ANIMACIÓN–SOCIO–CULTURAL en todo el país, atendiendo a las particularidades de cada región o problemática concreta. Atendiendo a la DESCENTRALIZACIÓN como una política de estado de carácter transversal. URUGUAY CULTURAL, es una plataforma de desarrollo.

Toda planificación estratégica de desarrollo social ha de tener a la cultura como un elemento sustancial, ya que resulta imposible generar pautas efectivas de desarrollo social si no incluimos los temas de democratización cultural en todos sus niveles de apropiación, construcción, disfrute, y socialización.

***“La cultura no es un medio para el progreso material: es el fin y el alma del desarrollo visto como el florecimiento de la existencia humana en todas sus formas...” (“NUESTRA DIVERSIDAD CREATIVA”, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – UNESCO 1996)***

Generar programas de calidad, abiertos, basados en buenos diagnósticos realizados con metodologías adecuadas y aplicados por profesionales altamente calificados, es la forma de operar en favor de un cambio profundo, en tanto aportamos a que los ciudadanos se involucren en la construcción de nuevas pautas culturales que se apoyen en las herencias culturales, pero con vistas a proyectarse a un futuro más pleno.

La vinculación entre cultura y educación es un valor a fortalecer tanto en los aspectos formales del sistema educativo, como en los no-formales del conjunto de la sociedad.

Debe tenerse en cuenta la preservación de la diversidad cultural y la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, tal como lo mandan sendas Convenciones de UNESCO, ratificadas por nuestro país.

***“El Arte, además de ser una forma de apropiación del conocimiento en sí mismo, es una necesidad básica del ser humano. La jerarquización de su aplicación permanente en todos los niveles de la educación formal permitirá el desarrollo de la sensibilidad para la formación, no solamente de artistas, sino de personas críticas y sensibles, capaces de reflexionar, de cuestionar y manejar herramientas para la interpretación de la realidad; es decir, ciudadanos con una participación responsable en la sociedad y también de la consolidación de su identidad.” (...)*** ***“Elaborar con criterios de horizontalidad de programas que permitan el acceso de todo educando en cualquier centro educativo del país, avanzando hacia un Sistema Nacional de Arte y Educación fuertemente instalado en la educación formal, pero que trascienda la misma, abarcando ámbitos no formales municipales y otros, atendiendo las particularidades locales.”*** (Asamblea Nacional de la Cultura ‘DECLARACIÓN’ – Salto – abril/2006)

## **PROPUESTAS:**

### **Cultura como parte de una POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización cultural apunta a cumplir el deber del Estado de garantizar la titularidad del derecho cultural de los ciudadanos, brindándoles la posibilidad de pensar, elegir, construir y sentir a través y



con la cultura, ampliando nuestra democracia, alterando la actual situación de fragmentación social y construyendo proyectos; en los cuales; la identidad e integración, la diversidad social y artística son la principal característica. La descentralización cultural implica una política más equitativa, con mayores oportunidades para todos, es al mismo tiempo una respuesta a la globalización y un proyecto de desarrollo que incluye las particularidades de cada barrio o localidad.

Es necesario generar proyectos que abarquen la amplia gama de asociaciones, instituciones y personas abocadas a la expresión y producción cultural, que se encuentran a través del amplio tejido social. Debemos tener en cuenta los diversos y disímiles espacios de creación, circulación y demanda de productos culturales. Construir redes que abarquen sectores; sociales, educativos, económicos y territoriales, comprometiéndonos todos en un proyecto común. Se deberán cubrir los recursos técnicos y la infraestructura necesaria para poder dar cumplimiento a la descentralización cultural.

### **Cultura como un DERECHO HUMANO**

El derecho a ser considerado “sujeto” creador y portador de una cultura propia en comunidad, va indisolublemente unido al derecho al uso y disfrute del conjunto de los bienes culturales. **Estos derechos deben ser difundidos, establecidos como cuerpo normativo y defendidos activamente por el Estado** ya que la violación constante de estos derechos hace evidente la situación de emergencia cultural.

### **Cultura como una EMERGENCIA**

Esta mirada implica la necesidad de incluir estrategias de desarrollo cultural en todas las acciones que el Estado realiza en función de atender las emergencias sociales. No se trata de que un solo Ministerio o una Institución específica formulen planes y programas, sino que **las actividades culturales deben ser parte integrante de la elaboración y aplicación de todo tipo de acciones tanto a nivel nacional como departamental**. Deben existir y funcionar **instancias de coordinación** de todo el Estado que permitan optimizar recursos, **establecer estrategias comunes, analizar el impacto cultural de cada acción** (no solo de las “culturales”) **y generar indicadores de medición y cronogramas**

**de metas** en cuanto al desarrollo cultural y al respeto de los derechos culturales de la ciudadanía. **Llegando a todos los barrios y a todas las edades por medio de centros establecidos como instituciones barriales, etc.**

### **Cultura como una forma de DEFENSA DE LA DIVERSIDAD Y EL PATRIMONIO**

El desarrollo cultural implica una actitud más crítica y atenta de la población, que le brinde elementos para defender tanto su individualidad, como su pertenencia a una identidad nacional que se manifiesta en la sumatoria de las distintas culturas que se generan en su interior y que deben convivir en base a la tolerancia generada por la comprensión del otro como un igual poseedor de iguales derechos y obligaciones. El respeto a la **diversidad cultural** al interior de la sociedad nacional, es imprescindible para sostener nuestra **identidad cultural** ante la sociedad global de consumo y defender nuestra diversidad cultural como parte insustituible del patrimonio cultural de la humanidad.

Generar políticas culturales inclusivas con relación a las personas con discapacidad. Empezando por mejorar la accesibilidad a los bienes culturales, pero también estimulando su producción creativa.

Instrumentar políticas de fortalecimiento de los lazos culturales entre los uruguayos que viven en el exterior y su identidad cultural.

### **Cultura como una parte de la EDUCACIÓN**

Es evidente el rol que la **educación formal** tiene para cumplir en este sentido, ya que el arte como vivencia es un factor de integración del conocimiento. Incluir contenidos artístico-culturales en la currícula del sistema educativo es un imperativo, pero para poder integrar en la educación los aportes inherentes e insustituibles que puede hacer la cultura artística, resulta indispensable la participación de los trabajadores de la cultura artística, no solo en la docencia directa, sino también en la confección y diseño de dicha currícula. Es necesario establecer un **diálogo permanente** con el sector artístico cultural que involucre las instancias de toma de decisiones.

Que desde los estamentos educativos formales a todo nivel se desarrollen programas de educación no-formal que les de flexibilidad a los mismos y que incorporen como docentes a expertos en temas artísticos, culturales, científicos, de desarrollo productivo y social.

Disminuir la brecha tecnológica como ya lo comenzó a implementar el Frente Amplio, con el revolucionario Plan Ceibal es también fomentar un desarrollo socio-cultural inclusivo, así como una parte riquísima del arte y un potencial para crearlo. El gobierno debe seguir en este camino ampliando el acceso a todos los niveles.

### **Cultura como ANIMACIÓN SOCIAL y EXPRESIÓN COMUNITARIA**

La animación socio-cultural no es una disciplina en sí, sino una tecnología a través de la cual se pueden aplicar al trabajo de desarrollo individual y comunitario los más diversos contenidos.

La cultura artística tiene un enorme potencial de aplicación a través de la modalidad de animación socio-cultural: adaptabilidad lúdico recreativa, socialización, valoración de las decisiones propias y colectivas, autoestima personal y grupal, identidad, etc. **Se deben establecer proyectos de animación socio-culturales** flexibles y realizables en diferentes contextos, con autonomía de aplicación pero con una clara coordinación y evaluación de estrategias, metas y objetivos.

Fomentar la creación de talleres barriales promovidos por el Estado, para que los diversos sectores de la sociedad tengan libre acceso a difundir sus realidades, asegurando el desarrollo de la ciudadanía. Pudiendo ser los talleres de los más diversos formatos y temas.

### **Desarrollo artístico**

#### **SITUACIÓN**

La sociedad mantiene una deuda con el arte y la cultura, en la medida en que hasta ahora los artistas históricamente, han contribuido al desarrollo de la sociedad, en un completo desamparo desde el punto de vista institucional y legislativo.



El artista profesional y el artista amateur, tienen una significación de particular importancia en la construcción de la representación simbólica que una sociedad construye y a través de la cual logra sostener una identidad y un sentido de pertenencia.

Sin embargo persiste en amplios sectores de la sociedad una visión de bajo prestigio para quienes buscan dedicarse profesionalmente a la actividad artística,

La formación artística en nuestro país padece de una serie de problemas estructurales:

- ASIMETRÍA en la oferta formativa de sus diversas manifestaciones, unas llegando hasta la Universidad y otras sin nada.
- FRAGMENTACIÓN tanto entre disciplinas como entre los distintos estamentos de dicha oferta,
- INCOHERENCIA en cuanto a la posibilidad de estructurar una carrera o de transitar entre las distintas instancias,
- FALTA DE ESPECIALIZACIONES ya que la oferta existente en su mayor parte no prevé los diferentes roles en que la formación artística puede ser aplicada en la sociedad además de la creación o interpretación obras: docencia, curaduría, gestión, producción, dirección, investigación, crítica, animación, etc.

Para los artistas profesionales el proceso de investigación y creación es una parte inherente a su trabajo y como tal debe ser considerada en el mismo nivel de importancia que la fluida circulación, difusión y la democratización del acceso a los bienes culturales.

#### **PROPUESTAS:**

- Avanzar en la FORMACIÓN ARTÍSTICA, en artes aplicadas y en artesanías de los nuevos creadores y valorar a los existentes, haciendo posible la producción, la circulación y el más amplio acceso al contacto de la población con sus artistas.
- Es necesario implementar un SISTEMA nacional de formación artística, que se sostenga en una visión estratégica del tema, de forma tal que le permita partiendo de lo existente, articular,

generar nuevas estructuras, establecer convenios y fijarse metas en el corto, mediano y largo plazo, posibilitando la transversalidad y la continuidad de los estudiantes dentro del sistema en todo el país.

- Se ha de impulsar una política firme de estímulo a la creación artística, implementada por medio de concursos, subsidios, becas, proyectos de instituciones públicas, incentivos al patrocinio privado, gestión delegada, acceso a formas específicas financiación y otros instrumentos eficazmente articulados.
- Apoyar el continuo perfeccionamiento y por sobre todo (en el caso de los profesionales) el derecho a vivir de su profesión, generando y aplicando los marcos legales específicos que hagan esto posible, atendiendo las particularidades de este sector. Se reconoce el avance en la inclusión en el sistema de seguridad social de los artistas profesionales que significa la legislación recientemente aprobada, en un próximo período esta deberá ampliarse incluyendo otras disciplinas.
- Tanto a nivel nacional como en su proyección regional e internacional es imprescindible la más amplia circulación y difusión de la producción artística, en proyectos o planes específicos para los sectores profesional y amateur.
- En las artes presenciales se deben desarrollar circuitos, corredores, intercambios, giras y festivales. Las artes plásticas requieren impulsar exposiciones fijas e itinerantes, intervenciones urbanas, paisajísticas y land-art, participación en bienales (Venecia, San Pablo, etc.). Las letras necesitan planes de lectura, mejorar y multiplicar bibliotecas fijas e itinerantes, lecturas en vivo, participación en ferias.
- Los medios de comunicación audiovisuales y gráficos deben ser un factor clave en la difusión y crecimiento de la producción vinculada a las industrias culturales nacionales en sus diversas formas y lenguajes: cine, discos, series, documentales, artes gráficas, catálogos, revistas, etc.
- Se deben implementar las acciones y programas que permitan aprovechar, el enorme potencial creativo de nuestra sociedad, que habiliten dar conocer en el mundo nuestra producción artísti-

ca y cultural. Esto reportaría un enorme beneficio no solo en imagen y defensa de nuestra identidad, sino que además puede generar un considerable aporte económico para nuestro medio.

- Se garantizará la mayor amplitud en el acceso democrático del conjunto de la población al disfrute de los bienes artístico-culturales tanto de las nuevas tendencias como de los que ya son patrimonio de toda la humanidad.
- Toda política de democratización de la cultura implica una estrategia de formación de nuevos públicos, que por supuestos deberá sustentarse en una actitud crítica y activa que involucre al ciudadano como espectador, pero también como creador de cultura, capaz de expresarse en la creación, en la adaptación y en el goce del arte y la cultura.
- El Ministerio de Educación y Cultura procurará de llevar las más diversas expresiones culturales a cada municipio que no cuente con proyección cultural adecuada y/o insuficiente.

### **Medios de comunicación**

#### **OBJETIVO GENERAL:**

**Propender a la protección de los valores de identidad, en el respeto de la libertad tanto de expresión como de opción en la diversidad, articulando el marco legal que corresponda para el desarrollo y formación de una ciudadanía con sentido crítico, reflexivo y responsable.**

#### **SITUACIÓN:**

- La mayoría de nuestra población, accede a los bienes culturales a través de los medios masivos de comunicación, y a la televisión y radio en primer lugar.
- Los países de la región y del mundo cuentan con legislación que garantice la salvaguarda de sus derechos. Regular, a través de un marco legal, no atenta la libertad de expresión, sino que amortigua las desigualdades inherentes a las asimetrías de la sociedad.

- **A nivel público**, el SODRE (Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica, dependiente del MEC) incluye emisoras radiales. La Red Nacional de Televisión, con cobertura en todos los departamentos a través de repetidoras.
- **A nivel municipal** hasta el momento hay una única experiencia en Montevideo, la de TV Ciudad, que opera un canal de cable y ha demostrado una gran eficiencia tanto en contenidos como en su ejecución.
- **A nivel privado**, la televisión y radiodifusoras pertenecen a grupos empresariales, (responsables también de prensa escrita) cuyas economías corresponden a capitales nacionales y extranjeros, creando su propia política de difusión, determinada por el "rating", y marcando el consumo cultural de acuerdo a la oferta, con los contenidos que dichos medios consideren. Si a esto le agregamos una realidad geográfica, (los departamentos del litoral, y los departamentos fronterizos con Brasil) y aquellos hogares que tienen acceso a la TV por Cable, llegamos a la conclusión que nuestra ciudadanía no consume televisión con contenidos nacionales.
- Con respecto a la **URSEC** como Unidad reguladora y adjudicadora de ondas, este gobierno ha demostrado interés en el estudio del tema como queda de manifiesto en diferentes avances: el proyecto de ley de las radios comunitarias, la posible adjudicación de ondas a la Universidad y al PIT-CNT y el reciente decreto que instala la Comisión Honoraria Asesora Independiente que abordará esta temática.
- La televisión y radio nacional cuenta con programas periodísticos y de entretenimientos. No tiene espacio donde se difundan e informen las actividades culturales nacionales, ni la ficción nacional. Se trata de graves carencias ya que, la producción de ficción televisiva y radial, fomenta valores de identidad, incentivando al turismo y configura una de las industrias culturales que, como en los otros países latinoamericanos, se podría convertir en divisas para los países de origen.
- La Carta Cultural Iberoamericana, redactada por los Ministros de Cultura y suscrita en el mes de noviembre de 2006 por los

Jefes de Estado en Montevideo, establece que se debe poner en valor la misión de servicio público cultural que corresponde a los medios de comunicación.

- La Convención Para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, ratificada por Uruguay, reafirma con claridad el derecho de los países a darse políticas culturales que garanticen la diversidad de las expresiones culturales a nivel nacional, con el claro motivo de que la ciudadanía no pierda el acceso a su propia cultura.
- Televisión y radio estatales contaban en su programación con ficción nacional (en TV, hasta la década del 70) y el radioteatro del SODRE, hasta mediados del 90, colaborando con Institutos de enseñanza, Instituto Braille.
- La ficción extranjera introducida al país a bajos costos, protegida en sus países de origen, es profusamente emitida por la TV abierta, relegando el trabajo uruguayo hasta su total supresión.
- En **encuesta científicamente realizadas** con respecto a la televisión, se recoge como resultado que: el 74% de la población a nivel nacional está de acuerdo con que la televisión uruguaya debería pasar menos programas argentinos, el 72% está de acuerdo en que la televisión uruguaya debería producir telenovelas nacionales, el 65% no está de acuerdo en que se produzca el Gran Hermano uruguayo y el 66% está de acuerdo en que los canales públicos deben autofinanciarse con publicidad.
- La ficción que vemos en nuestra televisión abierta supera el 50% del tiempo diario de emisión y es donde se concentra la mayor comercialización de la pauta publicitaria.
- La futura implementación de la TV digital cuadruplicará el espacio de emisión actual. Lo cual debe ponerse en consonancia con el auspicioso reconocimiento nacional e internacional de las producciones audiovisuales uruguayas que han abierto canales de coproducción, distribución y comercialización internacional.

## PROPUESTAS:

- Profundizar la actualización y aplicabilidad de la normativa existente para garantizar libre competencia e igualdad de oportunidades en el acceso a las ondas estimulando la apertura de canales en el interior y el manejo de medios de comunicación privados fortaleciendo el papel de la URSEC.
- Eliminar todo tipo de obstáculos al ejercicio pleno de la libertad de expresión, fortaleciendo el libre acceso a la información.
- Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.
- Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo.
- Promover una efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes, desfavoreciendo la formación de oligopolios y monopolios
- Estudio de legislación comparada y creación de proyectos de ley que amparen a las industrias culturales nacionales en los medios de comunicación.
- Articulación con las instituciones, organizaciones, empresas o personas, a fin de plasmar proyectos de producción nacional de los diversos lenguajes artísticos, promoción de valores patrimoniales, ficción y espacios de información-difusión de actividades culturales.
- Estimular y amparar legalmente en los medios de comunicación, la programación nacional de ficción y contenidos culturales. Diversas herramientas legales, decretos y resoluciones se deberán articular en este sentido, posibilitando la existencia de una cuota de tiempo en segmentos centrales para la referida programación y una reserva obligatoria para los medios de un porcentaje a determinar, del valor económico del espacio publicitario en la emisión diaria, para ser destinado a la producción

- A través del Sistema Nacional de Televisión y sus repetidoras en el interior fomentar la producción de programas nacionales de divulgación de arte, ciencia, deporte y todas las ramas de la cultura.
- Que el Sistema Nacional de Televisión pueda llegar a los uruguayos del departamento 20 a través de la transmisión satelital. Lo que es posible en virtud de que somos co-propietarios de un satélite de comunicaciones con el Estado Bolivariano de Venezuela.
- Establecer políticas de gobierno que promuevan el acceso de la población a la información generada en el ámbito público y garanticen a toda la sociedad el libre acceso a los conocimientos resultantes de las políticas de innovación.
- Un real intercambio con los países del MERCOSUR, otros ámbitos comunitarios y a nivel internacional, defendiendo recíprocamente los espacios nacionales e identidades culturales.
- Establecer formas de monitoreo permanente del impacto local e internacional de las Industrias Creativas y de los Medios.
- Incorporar la perspectiva de género en los contenidos de los medios de comunicación, utilizando un lenguaje inclusivo y que no reafirme los roles asignados por sexo.

## **Industrias culturales**

### **SITUACIÓN:**

Las industrias culturales juegan un rol importantísimo en nuestro tiempo, Uruguay debe tener una visión de corto, mediano y largo plazo, que le permita asumir una posición estratégica en estos temas y su vinculación con la creación, distribución y difusión de la producción cultural tanto en lo interno como en su posible inserción internacional. El apoyo debe estar sustentado en un análisis profundo de estrategias, metas y objetivos a cumplir en un país con características particulares.

***“Cada una de estas industrias tiene una dinámica sectorial propia, pero ya no pueden valorarse aisladamente –las películas por un lado, los libros por otro, la televisión o los discos más allá– sino***

***como un complejo entretelado de servicios multimedia. Su entrelazamiento, además de deberse a la interrelación tecnológica, tiene base social porque ya no representan, como en el arte en otro tiempo, algo suntuario, para el tiempo libre. Las industrias culturales se extienden al conjunto de la vida cotidiana e influyen en la organización sociopolítica.***” (N. García Canclini, 1999)

De igual forma que atendemos la interrelación de las diferentes industrias entre sí, también deben atenderse a las que se dan al interior de cada una, vale como ejemplo la interpenetración mundial entre la industria editorial, la papelería y la forestal, con su consiguiente traslado de interés desde la lectura a la compra y desde la escritura a la edición.

Es importante considerar también el enorme crecimiento de la comercialización planetaria de la música, adosada a los diferentes soportes tecnológicos que se generan día a día y a la hiperconcentración de grandes empresas globales que controlan la mayor parte del mercado mundial.

Nuestro medio tiene un enorme potencial creativo y un gran capital en su capacidad de producción simbólica, una valiosa tradición cultural y un gran patrimonio material e inmaterial. Sin embargo nuestro mercado interno es pequeño y esa es una dificultad estructural que se nos presenta como desafío.

En este período se han dado pasos importantes en relación al desarrollo de las industrias culturales, accediendo por concurso internacional a apoyos financieros que para el medio son trascendentes y adjudicando fondos presupuestales al audiovisual, que facilitan la creación de instrumentos de acción tanto en lo relativo a la producción propiamente dicha, como a la formación de conglomerados o “clusters” vinculando y comprometiendo a las fuerzas de cada sector (disco, libro, audiovisual) en torno a conseguir objetivos comunes.

#### **PROPUESTAS:**

Es imprescindible generar un impulso decidido a la reflexión y al análisis de las industrias culturales y sus posibles canales de desarrollo a largo plazo, para lo cual necesitamos la generación de insumos en lo relativos a:

- Datos concretos
  - Indicadores de desarrollo; porcentajes de PBI; estadísticas de inversión (pública y privada); ocupación de recursos humanos; niveles de difusión y distribución alcanzados; etc.
- Impulsar el análisis teórico-conceptual
  - Estudiar las modalidades de consumo y sus cambios, no como simples modificaciones del ejercicio del “gusto popular” (como suele valorarlos el mercado) sino como el conjunto de procesos socio-culturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos.
  - Reflexionar sobre el valor económico y el cultural de la producción, viendo como se establece el equilibrio de estos valores con la construcción de ciudadanía y la democracia cultural.
  - Atender las especificidades del sector cultural y su proyección en las industrias culturales, poniendo especial atención en su tratamiento en los tratados integración, cooperación y comercio a nivel internacional.
- Profundizar las existentes y desarrollar nuevas acciones a favor de la producción y la distribución.
  - Monitorear las posibilidades de integración regional e internacional a través de compartir producciones y acceder a mercados más amplios.
  - Establecer controles sobre la piratería y el contrabando.
  - Favorecer la inversión del sector privado sobre la base de una política estratégica de largo alcance.
  - Apoyar la creación de ambientes favorables para la interacción de las industrias culturales con las tecnologías de la información y la innovación en general, y en particular estimular la generación de contenidos que se vinculen sinérgicamente con el sistema educativo a fin de aprovechar impulsos concretos como el Plan Ceibal (a modo de ejemplo).
  - El de acceso a los bienes y servicios culturales tiene que ser una política de Estado articulada con las políticas públicas de inclusión. Sin embargo, no solo necesitamos estimular y desarrollar el acceso a los bienes culturales sino democratizar dicho acceso y su circulación. Pero esta democratización solo será posible si además del acceso logramos democratizar el dere-

cho a la producción cultural respetando la diversidad propia de nuestra sociedad. Para ello, programas como los centros MEC, las Usinas de Cultura o la formación de gestores son instrumentos de enorme valor para la descentralización y democratización de la sociedad uruguaya en lo que respecta a la defensa de los derechos culturales y la ciudadanía cultural. Lo anterior aspira a potenciar las capacidades creativas y la transformación vital de sectores socialmente no privilegiados contribuyendo al arraigo y pertenencia a las comunidades de origen y el fortalecimiento de su autoestima.

## **Patrimonio cultural y museos**

### **SITUACIÓN:**

La puesta en valor del **Patrimonio Cultural** es una tarea impostergable, este acervo patrimonial, material e inmaterial, es en su pluralidad de manifestaciones, un componente inseparable de la identidad cultural y un bien insustituible, que pertenece al conjunto de la sociedad presente y futura. Esta visión es la que nos coloca ante la responsabilidad de custodios de lo heredado y promotores de su ampliación con la incorporación que día a día una sociedad genera como nuevos bienes patrimoniales.

Su puesta en valor, debe ser un objetivo dirigido a garantizar la cabal realización de los derechos culturales de todo el pueblo.

Que el patrimonio cultural sea esencialmente un bien público (aunque determinadas porciones puedan estar en manos de particulares), solo profundiza la necesidad de un aggiornamento de su marco jurídico básico (Ley 14.040).

La gestión patrimonial es una tarea definida, que requiere de un marco profesional, presupuestal y jurídico específico, que el Uruguay no generó con la necesaria precisión y compromiso en gestiones anteriores y se hace imprescindible para su pronta implementación. La designación del Día del Patrimonio y su impulso durante esta gestión, son acciones correctas, que van en la dirección de reunir a la sociedad con sus bienes patrimoniales, pero no es suficiente ante la magnitud de la

tarea que explicitan las convenciones internacionales de UNESCO suscritas y ratificadas por nuestro país

La situación de los **Museos** en nuestra sociedad es caótica, no contamos con políticas específicas, ni con regulaciones, ni tampoco poseemos inventarios que totalicen los acervos. Esta situación se repite en los públicos y en los privados, en los históricos o científicos y también en los artísticos.

#### **PROPUESTAS:**

- Investigar, inventariar y poner en valor nuestro Patrimonio Cultural **Tangible (o material)**. Sitios de valor histórico y cultural, paisajes culturales, objetos artísticos, bienes inmuebles (edificio y/o construcciones), artefactos de significación simbólica (culturales, históricos, arqueológicos y paleontológicos), en suma, los objetos, lo material; evidentemente, los objetos tienen valor patrimonial en su función simbólica de evocación, que inclusive puede no ser idéntica en los diferentes estamentos de la sociedad, de allí su riqueza en la diversidad.
- Investigar, inventariar y poner en valor nuestro Patrimonio Cultural **Intangible (o inmaterial)**. Música tradicional, cantos, danzas, sistemas de relaciones sociales y económicas, patrones de asentamiento y gestión ambiental, tecnologías locales, historia oral, mitos y leyendas, vestimenta, gastronomía, cultura del trabajo, etc. Como se ve, estos ítems culturales se tramitan oral o socialmente, por lo tanto son especialmente sensibles de ser afectados por las pautas culturales exógenas, sobre todo si estas son difundidas por los medios masivos de comunicación.
- Investigar, inventariar, poner en valor y legislar para administrar adecuadamente nuestro Patrimonio Cultural **Subacuático (barcos hundidos)**. Al no contar con herramientas jurídicas y adecuadas, nuestro país pierde juicios frente a particulares por estas cuestiones, permitiendo el expolio del Patrimonio de todos los orientales. El cual una vez enajenado es virtualmente irrecuperable, en sí mismo y otro tanto su situación contextual y el valor arqueológico que ella implica, si la extracción no se hace siguiendo las pautas científicas necesarias.

- Instrumentar un **Sistema nacional de administración y regulación de Museos y Patrimonio**. Es necesario modernizar la legislación, profesionalizar la gestión y proveer al país de un marco regulatorio del accionar público y privado sobre su patrimonio y sobre la oferta museística. El destino de los bienes culturales patrimoniales de nuestra nación, no debe quedar sujeto a una serie de medidas estatales puntuales, resultado de una concepción errática, poco profesional, personalista y éticamente discutible de la gestión patrimonial en cultura, característica de anteriores administraciones, con una concepción de la cultura elitista, sectaria y anti-participativa.
- Instrumentar un Sistema Nacional de Bibliotecas coordinada a través de una red virtual. El sistema debe facilitar a los usuarios el acceso a la oferta disponible en todo el país, organizando un sistema de préstamos a distancia. Esta iniciativa servirá de apoyo a la plataforma de lectura a nivel nacional y local.
- Creación de programas articulados y permanentes de divulgación y circulación que incluyan: Circuitos de intercambio cultural a nivel nacional, regional e internacional. Planes de Turismo Cultural. Coordinación con el Sistema Educativo.
- A través de la consolidación y fortalecimiento de nuestra Identidad Cultural, fomentar la autoestima y la creatividad, fortaleciendo la diversidad de los 'saberes locales'.
- Impulsar la participación popular en la gestión, administración y fomento de nuestro patrimonio y museos. Para llevar adelante una gestión cultural integral, un objetivo prioritario a cumplir es el de promover la inserción e inclusión de los actores culturales locales en las políticas estatales, con las mejores herramientas disponibles, fomentando la participación activa de los actores culturales desde lo local, en todas las etapas del proceso de gestión, vale decir, discusión de los proyectos, elaboración, planificación y concreción de los mismos.
- Promover las medidas necesarias para la formación urgente de la comisión de Gestión de Sitio de Barrio Sur Histórico de Colonia de Sacramento designado patrimonio de la humanidad por UNESCO a solicitud del estado uruguayo. Esta designación no

es turística ni comercial, implica la conservación del patrimonio en función de las futuras generaciones nacionales, regionales y mundiales.

### **Planificación y presupuesto**

Como en cualquier área de gobierno, estimamos imprescindible la definición de objetivos y la planificación para alcanzar los mismos, en donde la cultura sea considerada como un **sistema**, en el cual todas sus partes convivan ordenada y armónicamente.

Resulta obvio que el desarrollo de un plan requerirá de los recursos necesarios, pero también es cierto que invertir recursos sin objetivos claros y un plan que los dirija resulta, en todo caso ineficiente y probablemente también ineficaz.

El concepto de cultura con el que hemos trabajado es amplio y comprende tanto al desarrollo de la cultura artística como al socio-cultural, industrias culturales, medios de comunicación, patrimonio y el diseño de una nueva institucionalidad.

El desafío es generar un plan articulando todas las áreas y racionalizando la inversión a fin de que todas puedan subsistir e interactuar, con los recursos que necesitan de acuerdo a sus especificidades. Se trata de recursos de variada índole: financieros, humanos, de infraestructura, etc.

La posibilidad de establecer una planificación adecuada y a la vez eficiente, depende de plantearse con claridad cual es la **visión** que podemos generar sobre el rol de la cultura de nuestra gente, diferenciándola claramente de un rol que solo la vincula al entretenimiento. Solo a partir de esa visión seremos capaces de asignar o aun re-significar una **misión** para una propuesta que puede estar encolumnada tras el slogan URUGUAY CULTURAL y complete su contenido, es decir **valor** y a partir de ese valor poder definir los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Para poder desarrollar una estrategia que sea capaz de vehicular la misión que le asignamos a la cultura, es necesaria una política estable y de amplia base, que permita e impulse la construcción de un imaginario colectivo que la sustente.



Debe entenderse entonces, que se ha de articular con firmeza una planificación seriamente diseñada para los objetivos elegidos, unida a una constancia en el tiempo que permita un proceso (medible en generaciones), que ineludiblemente se debe sustentar en un presupuesto adecuado.

Si bien no podemos ignorar que partimos de los niveles más bajos posibles de asignación presupuestal, y que en este período hemos avanzado en ese sentido, es imprescindible generar una planificación del crecimiento presupuestal que nos acerque lo más rápidamente posible a los porcentajes de PBI que recomienda la UNESCO.

# URUGUAY DEMOCRATICO

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

**Nuestros compromisos.-** Desde el inicio del Gobierno en 2005, la concepción democratizadora de la sociedad y del Estado ha sido una búsqueda permanente y una práctica consecuente, lo que nos ha traído no pocos enfrentamientos con los sectores que ostentan distintos poderes. Sabíamos que íbamos a tener contradicciones y que el conflicto estaría planteado, también habíamos alertado que los tiempos del gobierno, los de la fuerza política y de las organizaciones sociales, eran y serían distintos.

Para llevar adelante estos cambios nos propusimos transitar por los siguientes caminos:

## **A. Identificación y descripción sintética de las políticas comprometidas para el quinquenio 2005-2010.**

Al asumir el gobierno, nuestros compañeros se encontraron con una realidad peor de la esperada. La desorganización sistemática, la corrupción, las prácticas clientelísticas y la existencia de contradicciones varias, fueron más profundas de lo que podría esperarse.

El desmantelamiento del Estado, afín a la aplicación de un modelo restrictivo de la participación ciudadana, desregulador, de contenido neoliberal, trajo como consecuencia el empobrecimiento de grandes sectores de nuestra población y la exclusión de otros, una inserción internacional que profundizaba los términos de dependencia, la desarticulación del aparato productivo del país y la eliminación de los mecanismos de regulación de las relaciones laborales.

La independencia formal de los poderes del Estado se contraponía a la existencia en la práctica de una preeminencia muy marcada del

Ejecutivo por sobre los demás. Los aspectos más apremiantes fueron diseñados estratégicamente en distintos frentes a encarar en forma simultánea.

#### 1. Transformación Democrática del Estado:

- a) transparencia y eficiencia en el ejercicio del gobierno
  - fortalecimiento de los sistemas de auditorías
  - racionalización y simplificación de trámites y procedimientos
  - combate frontal a la corrupción, al contrabando y a la evasión fiscal.
- b) Eficiencia en la gestión del Estado
  - estructuras estatales y administración pública
  - profesionalización de la gestión y la función pública
  - modernización del estado a través de la redefinición de funciones
- c) Participación ciudadana y Descentralización
  - profundización de los mecanismos de participación ciudadana
  - descentralización en el plano político y administrativo

#### 2. Gobernabilidad política y Social

- a) Jerarquización del Parlamento como ámbito político por excelencia
- b) Democratización de los medios de comunicación y de la información.
- c) Respeto irrestricto a los derechos humanos, la vigencia y la aplicación de la justicia, así como el reconocimiento y la profundización de los derechos humanos.-

#### 3. Poder Judicial

Reconocimiento y respeto estricto a su condición de poder independiente, garantizándolo a través de su independencia económico-financiera

#### 4. Ordenamiento territorial y protección del medio ambiente.

El territorio, con sus recursos naturales y los construidos a través de generaciones, es un bien único e irreproducible, indispensable para el desarrollo de la vida en todos sus aspectos.

- a) el desarrollo de un espacio ambiental seguro y soberano que posibilite y promueva un Uruguay de producción sustentable.
- b) La ordenación del territorio para su potenciación sustentable y sostenible y el logro del mejor desenvolvimiento económico, social y cultural. Esta se expresa en disposiciones estructurales, estratégicas y reguladoras fundamentales para potenciar el crecimiento.-

## **B. Estado actual de implementación de los compromisos propuestos.**

Atendiendo a la propuesta estratégica diseñada para transformar democráticamente la sociedad y el Estado, analizaremos ahora cómo hemos avanzado en la implementación de las políticas públicas encaradas a tal fin.

### 1. Transformación Democrática del Estado. (TDE)

El Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clases. El Estado debe ser controlador, generador, impulsor, e inversionista de la economía. Así como regulador de la actividad privada a través por ejemplo de créditos al pequeño y mediano productor y comerciante cuyos fines acompañen el país productivo con justicia social. De lo que se trata entonces es de construir un Estado de nuevo tipo, al servicio de otro bloque de poder y de otro modo de producción. Entonces el mantenimiento y fortalecimiento de las empresas públicas (gestión) en manos del Estado es un elemento imprescindible de la soberanía e instrumento esencial para el desarrollo del país.

La TDE procura 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. En síntesis, un Estado que debe ser recuperado para cumplir adecuadamente el rol orientador del desarrollo nacional.

Control de las áreas estratégicas a través de la definición de políticas nacionales de desarrollo con participación de la sociedad organizada.

Control obrero a través de la co-gestión de los entes y servicios descentralizados con participación de los trabajadores organizados en todos los ámbitos donde se realiza la toma de decisiones.

Control del Estado. Mediante la creación de entes testigo en las áreas donde hoy no tienen participación.

La TDE se encara en dos grandes capítulos: la descentralización y participación ciudadana y la modernización de la gestión del Estado.

Las reformas estructurales (Tributaria, de la Salud), la creación del MIDES, los Planes de Emergencia y de Equidad, de Igualdad de oportunidades y derechos y la modificación del Régimen de Asignaciones Familiares, son parte esencial de este proceso de transformación democrática del Estado.

- a) Transformación de la Administración Central con la reubicación de organismos, la creación, rediseño, desconcentración y descentralización administrativa iniciados o en proceso (PIAI – ANTEL – DGI – DNA – AIN – ASSE - INAU – INAMU, etc.) son parte del proceso de mejora en la eficacia y eficiencia en la gestión del Estado.
- b) 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 o la Comisión Nacional de Políticas Pública de Igualdad y Género, son políticas implementadas para la mejora de la gestión del estado y una acción que permita la concertación de esfuerzos y habiliten la profesionalización de la gestión
- c) El acercamiento de la gestión estatal a la ciudadanía a través de la creación de mecanismos e instrumentos como los Centros del MEC, el Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Agropecuarios Departamentales en el MGAP, los Centros Públicos de Empleo en el MTSS, son ejemplos de un cambio que se inicia para desburocratizar el Estado y hacerlo más participativo.
- d) 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 trabajado-

res, la reorganización y rediseño de la carrera administrativa y se ha abierto nuevamente el ingreso a la función pública.

Se ha propuesto 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.

Se introdujo, y ello no deja de ser un hecho altamente positivo, la negociación colectiva en la función pública.-

## 2. Descentralización Política y Participación Ciudadana.

El objetivo general es la creación de una nueva institucionalidad que profundice la democracia sobre la base de una ciudadanía activa, 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 de abrir la gestión estatal a la participación y control de la ciudadanía.

Revertir el centralismo montevideoano y su reproducción a nivel departamental, hacia la descentralización política y social, la desconcentración administrativa y el desarrollo-local.

## 3. Gobernabilidad social y política.

Se ha profundizado la horizontalidad de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento Nacional como órgano supremo de representación democrática. La promoción de los debates legislativos sobre distintos proyectos claves del gobierno, han enriquecido los mismos y a su vez, la participación voluntaria de miembros del Poder Ejecutivo en la explicitación de las políticas que se han implementado, como la propia convocatoria desde el Parlamento a representantes del Ejecutivo, han permitido un mayor acercamiento, información y control del Legislativo.-

El Diálogo Social ha sido la herramienta privilegiada del gobierno para tomar en cuenta a los diversos actores sociales y efectores de políticas públicas en base a los principios de: respeto mutuo, diálogo, búsqueda de caminos de concertación política.

Ejemplos significativos de ello, lo representan los Debates convocados por los respectivos Ministerios sobre temas trascendentes como Educación, Seguridad Social y Defensa Nacional.-

Se ha jerarquizado al Poder Judicial en aspectos sustanciales para la consagración de la verdadera independencia de poderes, fortaleciendo su autonomía económico-financiera con mayores asignaciones presupuestales tanto para su funcionamiento como en materia de inversiones.-

En el ámbito estrictamente social, la implementación de los Consejos de Salarios y la ley de Fuero Sindical han profundizado la democratización de las relaciones laborales. Es importante tener en cuenta el nivel de acuerdos a los que se ha arribado en las negociaciones tripartitas.

Se destaca en este sentido la puesta en funcionamiento de un Ámbito de Negociación Colectiva para los funcionarios públicos.-

La jornada de 8 horas para los trabajadores rurales y la inclusión del trabajo doméstico en los procesos de negociación colectiva, dan cuenta del compromiso de democratización de las relaciones laborales.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social y los Planes desde éste desarrollados como el Plan de Emergencia; a nivel del Gabinete Social, la puesta en marcha del Plan de Equidad, han consagrado la aplicación de políticas de inclusión social y de construcción de ciudadanía.

No hay espacio más sustancial para la construcción de la igualdad de oportunidades que la educación. Ella, además de ser imprescindible para avanzar en una mayor equidad, es un derecho humano fundamental que debe procurar la construcción de ciudadanos críticos que insertos en su realidad, sean capaces de transformarla colectivamente. Por ello se ha apostado fuertemente a la educación dotándola de recursos que históricamente le habían sido negados.

**Derechos Humanos.** Se han implementado leyes y políticas públicas en pos del ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos. Se ha cumplido con el artículo 4° de la Ley de Caducidad, que obliga a investigar los delitos denunciados y se ha habilitando la acción de la justicia a través e una interpretación diferente de la ley de caducidad, representando esto un avance significativo, aunque queda mucho por hacer, en materia de verdad y justicia y en el respeto a los derechos fundamentales.- La democracia se fortaleció en nuestro país también en este plano y el respaldo popular que tuvo la acción del Gobierno y el Poder Judicial desmintió décadas de amedrentamiento.

Se creó la Comisión de Seguimiento de la COPAZ y la Dirección de Derechos Humanos en la órbita del MEC y se ha definido un marco legal para los procesos migratorios que da fuerza institucional a los Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior.

Se han realizado avances en políticas públicas y aprobación de leyes que apuntan a la no discriminación de personas por causa alguna. Se avanza en el derecho a la protección de datos personales y a la intimidad. Se han constatado avances en la adecuación de la legislación interna respecto de tratados internacionales que el país había ratificado oportunamente (refugiados, migrantes, delitos de lesa humanidad) Se encuentran pendientes de resolución otras demandas de organismos internacionales que aún no han sido debidamente abordadas, como las referentes al cumplimiento de la Convención de Derechos de la Niñez y la Adolescencia y la Convención Contra toda forma de Discriminación hacia la Mujer.

**Seguridad Ciudadana.** Se proyecta la reforma del marco institucional fortaleciendo la profesionalización de la fuerza pública. Se comenzaron programas dirigidos a capacitar los recursos humanos del Ministerio. Se han coordinado las políticas de seguridad ciudadana con las llevadas adelante por otros ministerios.

Se destaca también el papel jugado en la acción preventiva y en la lucha contra las organizaciones delictivas que trafican con las drogas, apostando a una mayor participación ciudadana, estrechando los vínculos con la fuerza policial.

Se ha puesto especial énfasis en fortalecer las inversiones en el Ministerio del Interior tanto en el número de efectivos como en infraestructura y tecnología.

Se están desarrollando políticas en busca de la inclusión de ciudadanos privados de libertad. El trabajo y el estudio, así como el compromiso de todo el Estado, son las herramientas fundamentales para esta misión. El Centro Nacional de Rehabilitación, a través de convenios laborales con El Correo, Ancap, OSE, ANP, Junta Departamental de Montevideo, Palacio Legislativo, etc., (donde ya están trabajando presos y liberados), mas la participación de empresas privadas y el desarrollo de iniciativas cooperativas de reclusos, demuestran la viabilidad del proyecto. Hoy el CNR tiene un porcentaje de reincidencia del 10 %, siendo este el más bajo de todo el sistema carcelario.

**Medios de Comunicación.** Se han dado pasos significativos en el sector público hacia una mayor calidad en el canal oficial y las radiodifusoras con una reformulación importante de la política informativa.

Hay una ley de Radiodifusión Comunitaria lo que generará un fortalecimiento del sector social y comunitario y están en proceso de aprobación las modificaciones legales que tienen que ver con la libertad de prensa.

#### 4. Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Como consecuencia, tanto de la subsidiariedad estatal por décadas de la planificación territorial y su puesta al servicio de intereses del mercado, como del acuñado concepto cultural de la propiedad privada irrestricta, y la no consideración del suelo como recurso natural no renovable, se ha producido un fuerte desequilibrio estructural del territorio en relación a la distribución de población y actividades económicas.

En ese sentido, podemos afirmar que este panorama ha comenzado a cambiar a partir de que nuestra fuerza política asumió el gobierno en el año 2005. Así lo demuestran las diversas iniciativas y actuaciones impulsadas desde los distintos ámbitos institucionales ejecutivos y legislativo, entre las que destacamos:

- a) La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Esta ley establece el Ordenamiento Territorial como un cometido esencial del Estado. Define entre otros aspectos, los derechos y deberes de las personas sobre el uso y goce del territorio. Plantea avances en cuanto al uso social del suelo estableciendo limitaciones al concepto de derecho irrestricto de la propiedad privada. Crea además herramientas de ordenación y gestión territorial con las que enfrentar el uso especulativo del suelo y define instrumentos de planificación territorial. Establece competencias y mecanismos de coordinación institucional y de participación social que deben profundizarse. Esta prevista su reglamentación en el resto del período.
- b) Ley de Repoblamiento de la campaña, mediante la cual desde diversos organismos estatales han pasado al Instituto de Colonización más de 35 mil hectáreas de campo para distribuir las a colonos, impulsando un uso del suelo al servicio de los intereses del país.
- c) Por otra parte, con la ley de Titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias se ha iniciado un proceso de control con respecto a la tenencia de la tierra en manos de extranjeros.
- d) Se ha trabajado con los gobiernos departamentales, aportando apoyo técnico e instrumental, en estrategias regionales, planes locales y microrregionales y Ordenanzas departamentales.

También, en el ámbito departamental hay que destacar algunos avances en la práctica del Ordenamiento Territorial:

- e) las actividades del Puerto de Montevideo y las actividades que del mismo emergen encontraron en las provisiones de Plan Montevideo –colector perimetral vial, parque de actividades- instrumentos útiles para responder a las demandas logísticas de horizonte de mediano plazo, incorporando infraestructuras y generando suelo como soporte de las actividades productivas.
- f) a través de la Agenda Metropolitana, los territorios ambientalmente amenazados como la Cuenca del Arroyo Carrasco o la Cuenca del Santa Lucía han demandado acciones articuladas y planificadas para su protección.- Se inicia así

una serie de acciones en el ámbito metropolitano que coordina y racionaliza servicios, infraestructuras, y actividades (transporte, saneamiento, producción etc.) mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

### **C. Líneas de Perspectiva para el próximo quinquenio (2010/2014)**

Reconocemos lo mucho que se ha hecho frente a la herencia de un Estado “balcanizado” y una sociedad segmentada. No obstante falta mucho por hacer.

Subsisten aún contradicciones en el seno de la sociedad y también conflictos que expresan que los basamentos políticos de los cambios y la construcción de un Uruguay entre todos, no han sido del todo comprendidos ni aprehendidos por el conjunto social.

El Uruguay democrático antecede al Estado democrático.

La perspectiva histórica en la construcción del Uruguay entre todos, implica la construcción del consenso social, la coherencia con los principios y la modernización del Estado como conjunto de la nueva institucionalidad.

La sociedad democrática tiene en las fuerzas políticas protagonistas fundamentales. Por ello tenemos claro que no debemos transferir al gobierno responsabilidades intrínsecas a las organizaciones políticas y la sociedad civil organizada.

Ello nos obliga a proyectarnos sobre nuestros logros e interrogarnos en forma crítica sobre los desafíos que aún quedan planteados en términos de estrategias a definir o profundizar, para darle a los cambios la dirección irreversible que transformen democráticamente la sociedad y el Estado en su conjunto.

La cultura de la impunidad que ha impregnado el accionar de los gobiernos luego de recuperada la democracia deberá quedar definitivamente atrás y en su lugar se forjará una cultura en el respeto a los derechos humanos para los cual es imprescindible cumplir con el mandato del Congreso anterior de adecuar “la legislación interna a los tratados internacionales ratificados por el país”, incluyendo la anulación de la Ley de caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, principal estamento de impunidad.



La búsqueda de toda la verdad y de los restos de los desaparecidos no admitirá descanso, para lo cual se impone asignar esta función a una institución dotada de recursos materiales y humanos suficientes para una tarea de esta envergadura. De más de doscientos desaparecidos se han recuperado solamente los restos de siete y se resolvieron judicialmente trece casos. Y sigue dando las mismas inaceptables respuestas, ante la opinión pública y ante los jueces: que “no saben”, que “no se acuerdan”. Esa es nuestra verdad de hoy. En nuestro país, aún no se ha curado las heridas porque tenemos una verdad recortada, porque no se puede recordar lo que resta por saber y porque aún no se ha hecho toda la justicia que las víctimas del terrorismo de Estado tienen derecho. Es necesario asumir que la tarea pendiente sigue siendo enorme.

El impulso democratizador que promovemos como fuerza política, tendrá como caracterización esencial un rescate claro y expreso de la solidaridad y una nueva ética que, desde los principios y valores del progresismo, permitan construir una nueva sociedad.

Se debe fortalecer el papel del Estado como plataforma de desarrollo y a la vez creador de las condiciones para que éste beneficie al conjunto de la sociedad. Eliminar las trabas que impiden el desarrollo del potencial productivo del país y la distribución de los recursos con equidad, requiere de un Estado activo, conductor, regulador y participativo. El Estado juega un papel fundamental en la redistribución de la riqueza, reduciendo las distancias sociales; es garantía de la igualdad de oportunidades y condiciones, permitiendo recuperar la dignidad ciudadana a grandes sectores de la población.

La gestación de un bloque político social alternativo que genere un nuevo consenso social, se debe constituir en el sustento básico de esta estrategia democratizadora.

En ese sentido deben procurarse desarrollar políticas públicas que impliquen el compromiso de la sociedad con el cambio, a través de estructuras de participación ciudadana y de las organizaciones representativas de la sociedad civil.

La continuidad en el desarrollo social requiere considerar y solucionar algunos frenos hoy existentes en la realidad. Es enorme el esfuerzo realizado por el gobierno en materia económica, social y productiva; en

algunas áreas, casi fundacional. Sin embargo, se reconocen aún niveles de segmentación social, fragmentación corporativa y desigualdad, como obstáculos a remover para el avance de un proceso democratizador más profundo de nuestra sociedad.

### **La transformación del Estado.**

Por ello la transformación democrática del Estado debe asentarse sobre fuertes bases de participación de los trabajadores organizados, y de ciudadanos y usuarios de los servicios públicos. Así la reforma de las estructuras estatales, acorde a las estrategias de desarrollo, se lograrán con un fuerte apoyo y consenso social.

La descentralización del Estado como proceso, debe involucrar a los gobiernos municipales articulándose con el gobierno nacional en el diseño y en el objetivo esencial de la descentralización: el ciudadano. Una parte del proceso descentralizador, la desconcentración de servicios, es acercar las oficinas estatales o municipales a la gente. Pero el esfuerzo principal es la gestación de formas de participación social en las políticas públicas. El logro de desarrollos locales, eliminando los obstáculos existentes, se constituyen en parte esencial de la estrategia de desarrollo nacional

La construcción del poder local ayuda al consenso social, y nos fortalece como sociedad.

El desarrollo de políticas públicas democratizadoras, requieren de la creación de una institucionalidad incluyente de la sociedad civil, que haga suya el proyecto transformador, lo controlen socialmente y lo impulsen.

La relación entre el Estado y la Sociedad históricamente se ha desarrollado desde una estrategia que no ha permitido resolver las contradicciones existentes, afectando a la burocracia y ésta al ciudadano, generando en la sociedad una imagen negativa de esa relación.

La dificultad para construir una Administración Pública con vocación de servicio al ciudadano, no se encuentra fuera del mundo del trabajo: lo incluye. La falta de procesos de participación abiertos es la expresión de un fenómeno que impide o traba las posibilidades de crecimiento, impidiendo que se plasmen ideas y proyecto en cada sector o rama de actividad.

El gobierno ha tratado de destrabar los comportamientos instalados por esa rémora heredada del pasado y en algunos casos lo ha hecho con gran éxito.

Un nuevo Sistema de Servicio Civil debe ser diseñado para operar como un sistema integrado de gestión cuya razón de ser sea la adecuación de las personas a la estrategia de la organización. La profesionalización de la gestión pública debe entenderse como dirigida y controlada por la política, porque este es un principio democrático. Exige a su vez preservar la independencia e imparcialidad de la gestión pública en su funcionamiento por razones de garantía del sistema democrático de gobierno.

Allí están las premisas de lo que debe ser la construcción de un Estado de nuevo tipo, fuertemente arraigado en una estrategia democrática y participativa.

Para profundizar el proceso iniciado en el 2005, aún embrionario, se deberá avanzar en:

**1)** La racionalización y coordinación de los servicios estatales y de las empresas públicas. También en la profundización de la coordinación interinstitucional. El camino emprendido por el Consejo de Ministros y los gabinetes por especialización son un claro ejemplo del camino a recorrer.

**2)** En la adecuación de las estructuras administrativas y de los recursos humanos de los servicios públicos desterrando el burocratismo, implementando los niveles de responsabilidad de decisión en los lugares donde se presentan los problemas.

El ejercicio del gobierno en estos cinco años, nos ha permitido constatar que no disponemos de un aparato administrativo capaz de desarrollar políticas amplias. Debemos seguir avanzando en el camino de la construcción de capacidades propias del Estado, garantes de nuestra independencia y soberanía como Nación. Es una forma concreta de revertir el sub-desarrollo.

La transformación del Estado debe considerar por igual las dos vertientes de la reforma: la institucional es decir, la que hace a las estructuras de la Administración Pública y la que involucra la gestión de los recursos humanos.

Se debe profundizar en ambas vertientes, adecuando los Ministerios al cumplimiento de sus cometidos esenciales: el diseño e

implementación de las políticas públicas junto a las tareas de regulación.

En materia de gestión de recursos humanos, debemos implementar un sistema de carrera definiendo adecuadamente la articulación entre ésta y los cargos de confianza política, promoviendo la profesionalización de la función pública. Las definiciones sobre los recursos humanos del Estado son un tema de política, no solo incumben decisiones técnicas. Para ello hay que continuar y profundizar la línea iniciada por el actual gobierno de construcción de un nuevo sistema de carrera en el marco de los principios y normas de la función pública del estado democrático de derecho.

Ello implica seguir profundizando la implementación del Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional (SIRO) junto al Sistema de Gestión Humana (SGH), a su vez parte fundamental de la transparencia activa del Estado.

Debemos seguir impulsando una nueva Ética de la función pública, basada en el servicio público, la rendición de cuentas a la ciudadanía, la transparencia y el ingreso democrático a toda la Administración.

**3)** En la planificación estratégica a mediano y largo plazo y en la construcción de compromisos de gestión, discutiendo los planes de los organismos con la participación activa de los trabajadores.

**4)** En el fortalecimiento de los cometidos inspectivos y de las estructuras funcionales competentes del Estado garantizando los derechos ciudadanos.

**5)** En la construcción de un Sistema de Información que apoye el diseño y desarrollo de políticas públicas. En relación con la sociedad civil, la generación de canales de comunicación interactivos, consolidando la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad del Conocimiento y la Información (AGESIC). Avanzar en el uso de las nuevas herramientas tecnológicas, dando un salto cualitativo en los servicios estatales en materia de transparencia y servicio al ciudadano.

**6)** En la capacidad de comunicación, coherente con el Estado que queremos. Esto es, la formulación de líneas de acción claras de unívoca comprensión.

7) En la descentralización institucional, incorporando la participación social de modo que permita involucrar al ciudadano, utilizando diversos mecanismos tales como, el presupuesto participativo local y las consultas directas.

Es necesario incluir en los proyectos de transformación democrática del Estado a todos los poderes del mismo, para construir una institucionalidad cualitativamente más democrática. El rediseño de los órganos de control del Estado como el Tribunal de Cuentas de la República y la Auditoría Interna de la Nación, se presentan como impostergables para el logro del sistema democrático que promovemos.

### **El sistema político**

El sistema político debe profundizar el diálogo entre los partidos y de éstos con la sociedad, transformándose en el rasgo distintivo de una nueva cultura política. La ley de funcionamiento de los partidos, el acceso de la ciudadanía a toda la información sobre sus financiamientos, el uso equilibrado y equitativo de los medios de comunicación, serán instrumentos imprescindibles de socialización de la política.

El Frente Amplio, a través de la experiencia en la gestión de gobierno va adquiriendo conocimientos. La sociedad, gobernada por nuestra fuerza política adquiere asimismo experiencias y conocimientos sobre su capacidad, que la llevarán a decisiones que incluyen lo electoral.

### **Propuestas para un Uruguay Democrático**

De esta primera experiencia de gobierno, surgen como necesidades de la nueva propuesta programática hacia el Uruguay Democrático, el fortalecimiento de las estrategias relacionadas con:

- 1) La profundización de las políticas tendientes al logro de la equidad en el acceso a los servicios básicos de calidad para toda la población y el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

Profundizar los objetivos de no discriminación e igualdad, mediante políticas tendientes a recuperar el terreno avanzado en

material legal para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las personas.

- 2) El aumento de la seguridad ciudadana, en tanto necesidad de convivencia pacífica y pacificadora incorporando a la fuerza pública al diseño de una sociedad tolerante, solidaria y comprometida con sus conciudadanos.
- 3) La igualdad de oportunidades ante la ley y el acceso a la Justicia, hacen necesaria la profundización de las normas que regulan el ministerio público y fiscal, la modernización del Código General del Proceso, del Código de Proceso Penal y del Código Penal. Porque de los consensos políticos que se logren surgirán las decisiones acerca del funcionamiento de la Justicia, el rol de los jueces, fiscales o las formas de ingreso a la judicatura. En el Uruguay democrático la justicia debe ser percibida como un instrumento de defensa y fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y como herramienta válida para la resolución de conflictos y la integración social.

Otro elemento a considerar se refiere al real acceso a la justicia para todos los ciudadanos, sin restricción alguna, como derecho humano esencial. Ningún ciudadano se debe ver excluido de acceder al sistema judicial. Asimismo se debe ir gradualmente a una mayor descentralización de los tribunales de justicia, llevando estos al alcance de la población, principalmente de los sectores más carenciados, tanto en la capital como en el interior del país. Corresponde revisar si no debe desandarse el camino en cuanto a la reinstalación de juzgados de paz en los barrios y también estudiar la creación de tribunales de alzada en las cuatro regiones del Uruguay.

Asimismo se debería ir a la creación de organismos que atiendan lo puramente administrativo, excluyendo de su tratamiento a los Ministros. Surge la idea de crear un Ministerio de justicia. Otra sugerencia es la posibilidad de la creación de un Tribunal Constitucional que intervenga en las acciones de inconstitucionalidad.

Para una mejor eficiencia y eficacia del Poder Judicial se le debe dotar de asesoramientos técnicos adecuados que hoy son insu-

ficientes, fundamentalmente en los casos civiles y penales más complejos.

Se propone coordinar acciones a ese fin entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y la Universidad de la República.

- 4) En el proceso de democratización de la comunicación, fortaleciendo los medios de comunicación públicos, generando en el sector privado una efectiva libre competencia y participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.
- 5) El proceso de transformación de la sociedad uruguaya, iniciado en el 2005 con el ascenso al gobierno de las fuerzas progresistas ha sido desarrollado en consonancia de los más caros principios de la democracia. Se proyecta hacia un futuro en que se deberán vencer dificultades e incomprensiones aun presentes. Por tanto la construcción de nuestro programa de gobierno sobre sólidas bases, tiene que estar atravesado horizontalmente por una concepción de los derechos humanos en sentido amplio e integral. Transformar nuestra sociedad sobre principios progresistas con políticas públicas comprensivas del más irrestricto respeto y reconocimiento de los derechos humanos de las personas. Porque sólo así el colectivo social adoptará culturas inclusivas en todos los niveles y estratos en que se manifiesta.

Incluir la paridad en la representación de mujeres y varones, con el criterio de alternancia, en cargos de decisión política, como expresión de la igualdad de derechos y responsabilidades en la conducción del país y la construcción de su destino (según lo expuesto y ratificado por nuestro gobierno en las convenciones internacionales así como en el Consenso de Quito).

La sociedad uruguaya debe caminar hacia un estado de la verdad, donde cada actor social y político se haga responsable de sus actos y responda ante la sociedad a través de la Justicia, reafirmando la acción independiente del Poder Judicial. Ideológica y moralmente alejados de la búsqueda de venganza, porque la reconstrucción de una sociedad incluyente, requiere de

un amplio debate político sobre el pasado reciente. Se ha intentado desde la recuperación de la democracia matricular en la sociedad que “todos sabemos lo que pasó”, sin embargo queda mucho por investigar.

La búsqueda de la verdad y de los restos de los desaparecidos no admitirá descanso.

Se deberá avanzar en materia legislativa en la adecuación plena de nuestro ordenamiento jurídico a los tratados internacionales ratificados por nuestro país, convocando a la sociedad uruguaya a la anulación de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado.

Por el futuro y por la solidez del proceso de transformación de la sociedad y del Estado, debemos afrontar esta responsabilidad. Solo así podremos cerrar las heridas aún abiertas y poner a la sociedad de cara a una convivencia tolerante, respetuosa del otro y solidaria. Por ello es necesario la creación de una Secretaría de Estado especializada en Derechos Humanos, responsable de garantizar el acceso a la Justicia, al Estado de Derecho y la seguridad jurídica.”

- 6) La creación de una estructura institucional con integración gubernamental y no gubernamental para el seguimiento de los grandes temas relativos a los derechos humanos, resulta relevante para un próximo período de gobierno.

Se deberá trabajar para hacer visible y profundizar el impulso por los derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación, con énfasis en su integralidad y en el carácter del Estado como garante principal del efectivo goce y ejercicio de los mismos. No todos somos iguales y la sociedad debe reconocer y asignar los espacios a la diversidad. La exclusión no es solamente económica, también es cultural y la apuesta de nuestra fuerza política en su rol transformador, es atacar las mayores vulnerabilidades y las relaciones de dominación que las sustentan.-

Para esta construcción transversal y horizontal en Derechos Humanos, es fundamental el aporte de la educación: para conocerlos y para ejercerlos.

- 
- 
- 7) Por otra parte, se deberán proseguir los esfuerzos para erradicar la doctrina de la Seguridad Nacional, sustento ideológico del terrorismo de Estado, y toda justificación al golpe de estado y el régimen cívico-militar, explicitándolo por diversas vías (reformulación de planes de estudio y revisión autocrítica del pasado por parte de los altos mandos), sobre la base de respeto a la democracia.

La cultura de la impunidad deberá quedar definitivamente atrás y en su lugar se continuará profundizando la cultura de respeto de los derechos humanos.

- 8) El Ordenamiento Territorial, nueva política pública transversal e intersectorial, es un deber ineludible de toda sociedad democrática, que reconoce al Estado un rol específico y proactivo en la orientación del cambio territorial. Esta política aporta transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica a la gestión territorial.

En ese sentido, partiendo de una imagen prospectiva del país que queremos y del territorio que necesitamos a mediano y largo plazo, debemos desarrollar una política nacional de ordenamiento ambiental del territorio que contribuya, tanto a la articulación de la promoción productiva con la gestión eficaz y sostenible del territorio, como a la inclusión social con integración espacial.

Por otra parte, la democratización de la pertenencia del territorio, hace imprescindible generar acciones que reviertan el proceso continuo de extranjerización de la tierra.

Para ello, es estratégico, entre otros aspectos, avanzar en:

- a) la profundización desde el Poder Ejecutivo de una política que sea capaz de realizar la necesaria coordinación interinstitucional de las diversas visiones sectoriales, así como, integrar la estrategia territorial nacional, con los insumos provenientes de los enfoques local, departamental y regional,
- b) el fortalecimiento institucional de las capacidades de los gobiernos departamentales y locales, donde la asignación de

recursos técnicos y materiales esté directamente relacionada a sus esfuerzos de planificación territorial y de la puesta en funcionamiento de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial. La introducción de los sistemas de información y de las nuevas tecnologías aportara eficacia a la gestión territorial,

- c) junto al fortalecimiento, el apoyo a las autonomías locales necesarias para el desarrollo autogestionario, y la promoción de servicios y vínculos socio-productivos a escala local,
- d) la construcción de ámbitos de dialogo publico-privado, orientados a compartir y poner en común visiones y estrategias para alcanzar una gestión eficaz del territorio;
- e) la implementación de espacios de participación social en la toma de decisiones y en la gestión territorial, con el necesario apoyo técnico que le aporte información y conocimiento a la ciudadanía.
- f) La elaboración y desarrollo de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, que definan los lineamientos generales de utilización del territorio en cuanto a infraestructuras, estructuras, grandes instalaciones industriales y zonificaciones productivas, junta a la puesta en valor de las singularidades e identidades locales, y la protección de los recursos naturales, ambientales y culturales,
- g) la definición de acciones que reviertan la actual fragmentación socio espacial para la cual será imprescindible entre otras acciones la derogación de la legislación de “urbanizaciones de propiedad horizontal” como forma de propender a la integración social en el territorio;
- h) el desarrollo de ámbitos de gestión territorial a nivel internacional, en relación a la administración de cuencas, acuíferos e infraestructuras compartidas, desde una perspectiva de integración y defensa de la soberanía asociada con los nuevos procesos transfronterizos;
- i) la definición de una nueva institucionalidad para la ordenación y gestión ambiental del territorio que supere la actual ubicación sectorial facilitando su tratamiento transversal e intersectorial y directamente relacionado a políticas de desarrollo;

- j) un exhaustivo estudio de nuestro actual mapa político administrativo que ignora especificidades territoriales que traban su gestión integral;
- k) en el marco de un “desarrollo sostenible”, la adopción de medidas tendientes por un lado, al uso productivo responsable y sostenible del suelo, para que disminuya su erosión y contribuya a defender nuestra “soberanía alimentaria”. Por el otro, el incremento de nuestra eficiencia energética y nuestra cuota de energías renovables, junto a la captura de carbono y a esquemas de manejo “verdes” que puedan certificarse para los mercados internacionales.

Por último, la transformación de la sociedad requiere de acciones de política orientada a fomentar la participación de la ciudadanía en los distintos niveles.

Esta participación en los procesos de transformación, irá construyendo los consensos imprescindibles sobre la necesidad de un nuevo pacto nacional que diseñe los mismos y remueva los obstáculos que hoy traban el desarrollo. Este nuevo pacto nacional deberá expresarse en una nueva Constitución de la República, para lo cual se deberá convocar una Convención Nacional Constituyente en el primer año de gobierno.”

### **Defensa Nacional**

La Comisión Nacional de Programa de Gobierno elaborará los Lineamientos Programáticos sobre el tema, tomando como base los siguientes insumos:

- Documento presentado por la Comisión Nacional de Programa de Gobierno del FA.
- Documento presentado por la Comisión Permanente de Defensa Nacional, presidida por el cro. Gral (R) Víctor Licandro, al Congreso Héctor Rodríguez en el año 2003.
- Aporte presentado por los sectores Claveles Rojos y Nuevo Espacio.



# URUGUAY INTEGRADO

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

## 1. PRINCIPIOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

1. Los principios y lineamientos de política exterior del FRENTE AMPLIO constituyen un aspecto clave e inalienable de su proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular. La política exterior es el instrumento que dispone el Estado para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera de sus fronteras e insertarse en el mundo.

2. El relacionamiento externo atendiendo los intereses nacionales impone el diálogo con todos los sectores para buscar consensos básicos en la política exterior y encarar con flexibilidad la política a desarrollar, en un mundo dinámico en cambios y desafíos. En la materia es indispensable una política nacional o de Estado, que se respalde en grandes consensos partidarios y sociales que se mantenga con cierto grado de continuidad en los distintos períodos de gobierno.

3. Esta política deberá aplicar los mandatos constitucionales de promover la paz y prescindir y condenar toda política de agresión que tienda a resolver las diferencias internacionales por medio de la guerra, así como buscar y promover la integración social y económica de los Estados latinoamericanos. Este propósito se extiende a las naciones americanas originarias que sin ser Estados se identifican por su historia, tradición, lenguaje, costumbres, en tanto constituyen verdaderas comunidades en nuestro espacio continental.

4. A nivel continental coexisten diversos ámbitos tales como MERCOSUR, CAN, ALBA, UNASUR, ALADI, etc. los cuales deben ser considerados como parte de un mismo proceso, que si bien tienen sus

tiempos diferenciados y sus objetivos específicos, nunca se vuelven contradictorios entre ellos. Esta visión se condice con el objetivo de la creación de un bloque Latinoamericano, que apunte tanto a la integración política, como a servir de sustento para las relaciones comerciales.

5. Como Estado parte de la ONU, Uruguay debe sujetarse a los principios que inspiran la Carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos el rol de la ONU como la herramienta adecuada para la consideración y adopción de las decisiones referidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y el respeto de tales principios.

6. La reforma de la Carta de las Naciones Unidas y la nueva estructura del Consejo de Seguridad al que deberán incorporarse países latinoamericanos, son elementos indispensables para la democratización de las decisiones y superar el quebrantamiento de la legalidad internacional. Uruguay debe defender la vigencia irrestricta del Derecho Internacional como principio rector de las relaciones entre las naciones, independientemente del poder económico, político y militar de las mismas.

7. Ratificamos que la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la solución pacífica de las controversias, la defensa de los derechos humanos, el cumplimiento de buena fe de los tratados, son normas que nuestro país ha incorporado a su política exterior.

**Son principios rectores de esta orientación:**

8. Los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en peligro ni la paz ni la seguridad internacional ni la justicia.

9. Los Estados tienen la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de otros estados.

10. La obligación de los Estados de cooperar entre sí.

11. El principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.

12. El principio de la igualdad soberana de los Estados.

13. El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

**La política internacional deberá basarse, además, en los siguientes pilares:**

14. Política exterior independiente, afirmando la independencia irrestricta en las decisiones que el país tome en concordancia con su interés nacional.

15. No alineamiento, o sea, independencia respecto a las alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de grandes potencias mundiales, procurando apoyar todas aquellas iniciativas tendientes al fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo.

16. Defensa de la soberanía en su concepto integral, como condición para aplicar en forma independiente sus recursos propios, principio este que debe ser compatible con los avances de los procesos de integración.

17. Decidida acción antiimperialista y anticolonialista. Reafirmamos nuestra lucha por la paz y la reivindicación del principio de la solución pacífica de las controversias entre Estados. En este marco, reafirmamos nuestro más enfático rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial el terrorismo de Estado.

18. No intervención, consolidación de mecanismos que impidan toda injerencia extranjera en los asuntos internos de un país. Reafirmación de la autodeterminación de los pueblos, interpretada como el máximo respeto al ejercicio de la soberanía y el derecho de cada pueblo a elegir su sistema político y social y las instituciones de gobierno que considere más adecuadas.

19. Compromiso para que la Comunidad Internacional representada por la ONU rechace el genocidio y genere acciones tendientes a la defensa de la vida humana.

20. Reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, sean civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, incluidos los derechos de titularidad colectiva y todos los derechos recogidos en las normas internacionales.

21. Defensa del Derecho de Asilo y Refugio Político, lo que supone cumplir los acuerdos suscritos por la República Oriental del Uruguay en la materia.

22. Defensa del Medio Ambiente junto con la promoción del desarrollo sustentable. Velar por el mantenimiento de los compromisos internacionales y del Derecho del Medio Ambiente en el marco del Derecho Internacional, que apuntan a la protección del mismo y a su armonización.

23. En relación al papel de los Organismos Internacionales y las instituciones financieras, participar activamente en ellos promoviendo el multilateralismo y la conformación de ámbitos de coordinación que potencien la capacidad negociadora de los países en desarrollo.

24. Analizar los tratados militares regionales en base a nuestras definiciones en materia de defensa nacional. Apoyo a las políticas de desarme a nivel mundial destinando los recursos liberados a la creación de un fondo internacional de desarrollo para los países más pobres.

25. Mejora en el funcionamiento del Ministerio de RREE, sus representaciones diplomáticas y consulares y las políticas de gestión implementadas por la Cancillería, para lograr una mayor eficacia en la gestión. Reconocimiento irrestricto de los derechos ciudadanos a los habitantes del Uruguay exterior a de la profundización y puesta en práctica de nuestra nueva política de vinculación.

26. Desarrollo de la Cooperación Internacional como instrumento moderno, eficaz e indispensable de la política externa. Se continuará el esfuerzo por aumentar y fortalecer la misma en áreas tales como la económica, social, cultural, científico tecnológica y política.

27. Fuerte impulso al MERCOSUR en base a los lineamientos trazados por nuestra fuerza política en materia de integración, bregando por su consolidación, profundización y ampliación, a partir de una participación activa y propositiva de nuestro país.

28. Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación (CEDAW) y la Convención Iberoamericana de Belén do Pará, manteniendo una activa política de apoyo a las iniciativas sobre equidad de género para la superación de las situaciones socioeconómicas y culturales de desigualdad, discriminación y subordinación

29. Promover la defensa de los derechos de las personas migrantes.

30. Acciones de sensibilización y prevención en relación a la trata de personas y el fortalecimiento de las redes regionales e internacionales de combate y asistencia en esta materia

31. Desarrollo de la vinculación con los uruguayos en el exterior, a través del denominado Departamento 20 y los Consejos Consultivos de compatriotas en el exterior. Reconocimiento de los derechos políticos de los emigrados, para posibilitar su ejercicio fuera del territorio nacional.

### **Contexto general**

32. El contexto internacional de la primera década del siglo XXI, muestra una fuerte modificación estructural que configura un nuevo escenario global: la hegemonía norteamericana en lo militar y comunicacional y una multipolaridad asimétrica en lo comercial. Desde el inicio del nuevo siglo y milenio, vivimos un cambio de época en América Latina, marcado por la llegada al gobierno de fuerzas progresistas y de izquierda en la mayoría de los países.

33. La crisis financiera desatada en octubre con epicentro en Estados Unidos es la más profunda y se vislumbra como la más prolongada que ha sufrido el mundo desde la gran depresión de 1930, afectando intensamente los niveles de producción, los ingresos y los puestos de trabajo. Numerosos países de varios continentes ya han entrado en recesión. Dicha crisis plantea un recrudecimiento de las contradicciones entre el capital financiero y el productivo, entre las necesidades de regulación de los Estados y el capital especulativo, entre las masas de trabajadores y la búsqueda de lucro del capital.

34. La contradicción entre las potencias hegemónicas y los países en vías de desarrollo se expresa en términos políticos y económicos.

El fracaso de la Ronda de Doha da cuenta del incremento de poder político de algunos países y regiones a través del G20 y de los BRIC. Esta contradicción se manifiesta también en la reforma de las Naciones Unidas y en las reivindicaciones por un nuevo orden económico internacional.

35. La expresión económica de las contradicciones tiene relación con el proceso de regionalización de los Estados, de lo que surgen tres bloques comerciales regionales, uno liderado por Estados Unidos, otro por la Unión Europea y el tercero por Japón. Frente a este proceso, el MERCOSUR surge como respuesta estratégica regional para una mejor inserción competitiva.

36. El fracaso de las negociaciones en la Ronda de Doha (OMC), ha puesto en evidencia la existencia de intereses divergentes entre el norte y el sur a la hora de definir cuáles son las reglas para un acuerdo comercial multilateral y diferencias en torno a la propia definición de desarrollo. Según la FAO, el enfoque adoptado en las negociaciones se centró en “el libre comercio, más que en el comercio justo. Los acuerdos en OMC ya no se harán solamente entre los países desarrollados. El protagonismo de China, Brasil e India plantea otro escenario.

37. El G-20, un grupo muy diverso de países en desarrollo, es hoy una nueva fuerza en la OMC. La participación activa en este grupo es estratégica para modificar las restricciones que imponen los países desarrollados. Entre los países latinoamericanos puede haber diferencias entre quienes buscan determinadas preferencias, pero lo central es la unidad para enfrentar al mundo desarrollado.

### **Contexto regional, cambios políticos de relevancia.**

38. En el último período se ha generado una creciente fraternidad y un acercamiento entre los gobiernos progresistas, los movimientos sociales y los pueblos de nuestros países, y también formas diversas de unión regional. Estas influencias recíprocas, contactos benéficos y creación de un clima general favorable a los cambios se han expresado en los resultados de elecciones sucesivas, y en el estrechamiento de vínculos en diferentes planos entre nuestros países, antes aislados y separados, incluso en sus infraestructuras.

39. El surgimiento de espacios regionales para conseguir objetivos específicos en el plano político, económico y mejores condiciones de negociación, es una característica de esta época. En el caso de América Latina, la necesidad de integración surge de su peso limitado en los planos económico, comercial, militar y tecnológico. En el presente se atraviesa por un proceso de convergencia y concertación económica vía ALADI, por acuerdos políticos y de cooperación en foros internacionales (UE-ALC, Cumbre Iberoamericana); y por procesos específicos de regionalización y cooperación entre países de América del Sur por una parte y de México con los países de América Central y Caribe por la otra. Se deberán profundizar los mecanismos de solución de diferendos y conflictos regionales y/o bilaterales con intervención activa de toda la comunidad regional.

40. Consideramos necesario avanzar en la toma de decisiones de nuestro gobierno hacia la integración al ALBA como alternativa a los procesos panamericanistas del ALCA o los planteos de los TLCs.

41. El Frente Amplio colocó el tema de Haití como un elemento de la actividad política nacional y continental, teniendo como prioridad la solidaridad con su proceso de autodeterminación y mejora de condiciones de vida. En este sentido suscribió la resolución sobre Haití del Foro de San Pablo en mayo de 2008 que señala: “establecer con los gobiernos latinoamericanos, en particular los gobiernos de izquierda y centro-izquierda del continente, una política para una acción común y coordinada con el gobierno y el pueblo de Haití que tenga como objetivos: - respecto a las tropas militares de la ONU, que hoy cumplen un papel de mantenimiento de la estabilidad política a pedido del gobierno constitucional de Haití, consideramos necesario el retiro progresivo de las mismas en un cronograma definido en común acuerdo con el gobierno del Presidente Preval; - la elaboración de una agenda para el fortalecimiento del Estado nacional haitiano, contribuyendo al mejoramiento de las instituciones políticas del país y potenciando el papel del Estado en el desarrollo y promoción de políticas públicas universales y de calidad; - incrementar la cooperación económica con Haití desarrollando su infraestructura y contribuyendo a la sustentabilidad económica y social para la consolidación democrática del país; - aumentar los esfuerzos de solidaridad de nuestros pueblos con la ayuda y el fortalecimiento de los lazos sociales y culturales con el pueblo haitiano.”

42. La contraofensiva imperialista busca revertir el giro a la izquierda de Latinoamérica, estableciendo en América Latina su política de “militarización y guerra preventiva”, estableciendo planes de intervención como el plan Colombia y la iniciativa Merida y el plan Balboa. Colombia es la cabecera de puente para la agresión imperialista en la región, como lo muestra la invasión al territorio ecuatoriano en marzo de 2008. No se han de profundizar acuerdos políticos y económicos con el régimen de Álvaro Uribe, mientras subsistan sus políticas de agresión hacia otros países de Latinoamérica y la desaparición sistemática de dirigentes populares en el plano interno. Debemos asumir mayores compromisos y un rol proactivo para lograr la ansiada paz en Colombia.

## **2. ASPECTOS POLÍTICOS COMERCIALES**

43. Es de vital importancia para el desarrollo de un país productivo tener una política de comercio exterior pautada por una estrategia de inserción internacional inmersa en la estrategia de país productivo, reconociendo la capacidad generadora de riqueza y de dinamismo que poseen las exportaciones en la economía, sin contraponerlas al desarrollo y fortalecimiento del mercado interno.

44. La inserción internacional es una cuestión política, por lo que el aspecto comercial debe estar inserto en lo político. El “más y mejor MERCOSUR”, en el plano económico-comercial, se traduce en un funcionamiento de éste en línea con los siguientes contenidos:

- Efectiva eliminación de las barreras al comercio recíproco, liberalización plena del comercio intra-bloque.
- Niveles de protección del MERCOSUR moderados, para asegurar el abastecimiento de insumos, bienes de capital y bienes de alta tecnología.
- Negociación de acuerdos preferenciales del MERCOSUR con otros bloques y países, diversificando el destino de las exportaciones, incluyendo los principales mercados para los bienes y servicios exportados por Uruguay, actuales y potenciales.
- Discriminación más profunda en favor de la región por la vía de la cooperación regional, en materia productiva, tecnológica, de

financiación, macroeconómica, de fronteras, energética, de infraestructura, comercial, etc.; favoreciendo la valoración social de la integración.

- Integración productiva que lleve a la conformación de cadenas de producción regionales que favorezcan el desarrollo industrial mancomunado, promoviendo la competitividad mediante la mejora de la escala productiva, la calidad, el contenido tecnológico y la eficiencia en los procesos; buscando aumentar productividad, reducir asimetrías en la región y fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas.
- Fortalecimiento de la institucionalidad y observancia de la normativa.
- En suma, debemos retomar la iniciativa en el MERCOSUR con gestiones bilaterales con cada uno de los socios plenos incluyendo a Venezuela en proceso de adhesión y a Bolivia como país asociado. Propiciar las medidas que Uruguay considere necesarias para la mejor integración política, productiva, económica, tecnológica y cultural. Considerar con flexibilidad las propuestas de los demás socios así como las inevitables concesiones que exigen los acuerdos negociados siempre que no lesionen los principios de este programa.

45. Uruguay necesita no sólo del desarrollo y profundización del MERCOSUR, sino también de la diversificación de su comercio exterior. En definitiva, las inserciones competitivas simultáneas en la región y el resto del mundo, no son excluyentes sino que son necesariamente complementarias, dados los diferentes papeles que juegan cada uno en nuestro crecimiento y desarrollo vía expansión de las exportaciones de bienes y servicios. Pero se debe evitar en el comercio bilateral toda colisión que signifique debilitar el bloque latinoamericano.

46. Se debe continuar explorando dos caminos complementarios: por un lado preservar el espacio estratégico privilegiado del MERCOSUR cohesionado y abierto para negociar como bloque con otros espacios económicos. Por otro, desarrollar un bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el intercambio comercial, en particular nuestras exportaciones, contribuyendo de esta forma a disminuir nuestra vulnerabilidad, teniéndose en cuenta la parte final del párrafo anterior.

47. Reconociendo al MERCOSUR como la plataforma regional de la inserción internacional del país, se asume que los acuerdos comerciales con otros países y bloques de naciones deben procurar diversificar el comercio exterior, la integración sur-sur y el fortalecimiento del bloque en el plano internacional. Estos deben procesarse sin afectar los márgenes de maniobra del país en sectores que pueden ser claves para una estrategia de país productivo como las Compras Gubernamentales, los Servicios o los derechos de Propiedad Intelectual.

48. Un tratado de libre comercio en los términos y con las condiciones de los que EEUU ha firmado con Perú o ha propuesto a Colombia es incompatible con las necesidades y los objetivos del desarrollo nacional. Tales términos y condiciones, referidos a normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios, barreras técnicas al comercio, etc., tampoco son aceptables introducidos en otros acuerdos tipo TIFA o similares.

### **3. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: la UNASUR**

49. La integración de los pueblos latinoamericanos es un objetivo histórico, estando establecido en nuestra Constitución de la República. La situación internacional obliga a la conformación de un bloque regional. Vivimos en un mundo de globalización financiera, tecnológica y comunicacional, con fuertes bloques económicos, especialmente el de América del Norte liderado por EEUU y el de la Unión Europea. Se hace imprescindible la conformación de un bloque latinoamericano para construir la integración regional con unidad de propuestas y le mayor grado posible de cooperación política. Las negociaciones pasan por los planos políticos y económicos, entre estos se destacan las negociaciones comerciales, financieras y productivas. Uruguay debe plantearse como un país articulador del proceso de integración sudamericano, para lo cual cuenta con las secretarías de ALADI y del MERCOSUR en Montevideo, y tiene una tradición integracionista.

50. En el terreno de la integración continental, la creación de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) representa un cambio cualitativo. La piedra fundamental se colocó en mayo 2008 en Brasilia con participación de los presidentes de todos los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam. Esta propuesta permite tratar el tema

de la integración en un plano superior, así como la necesaria coordinación y convergencia de sus diversos instrumentos regionales. La UNASUR demostró su carácter constructivo y su capacidad de contribuir a la defensa de la democracia en el continente con su investigación exhaustiva sobre la masacre de setiembre de 2008 en Pando, Bolivia.

51. Nuestro país deberá participar en el Consejo Sudamericano de Defensa, creado en ese ámbito. Significa un gran avance y deberá constituirse en un foro de consulta y debate sobre los temas de Defensa, que sirva para mantener a nuestro continente como zona de paz. Se buscará la elaboración de una doctrina sudamericana que favorezca el mando civil sobre las cuestiones de Seguridad y Defensa. En consecuencia no participaremos en actividades convocadas por el Comando Sur u otras agencias y organismos de EEUU. Cabe asimismo reafirmar el rechazo a la presencia de la IV Flota de los EEUU en las aguas de nuestra América.

52. Otras iniciativas, como la creación del Banco del Sur, que se plantea como un instrumento de apoyo a los países para financiar proyectos de desarrollo, así como el aprovechamiento de los recursos energéticos con vista a un desarrollo sustentable y el anillo energético, deben insertarse en el debate nacional y regional. Surge la necesidad de preservar y manejar en forma sustentable las riquezas naturales, la biodiversidad y los recursos estratégicos como agua, gas y petróleo.

53. En el marco de UNASUR se debe además aunar esfuerzos para la renegociación de la deuda externa de nuestros países en condiciones justas y tomando en cuenta las auditorias que ordenen los países deudores.

54. Si bien los países que componen el MERCOSUR y la Comunidad Andina se encuentran representados en el proceso de integración política sudamericano, se hace necesario un proceso de convergencia entre los dos bloques, con vistas a la libre circulación de factores productivos en América del Sur.

### **El Mercado Común del Sur - MERCOSUR**

55. El fortalecimiento del bloque regional es la mejor forma de negociación equilibrada con los grandes actores económicos internacionales.

les. Queremos un proyecto más ambicioso en sus metas partiendo de mayor integración comercial para lograr desarrollos zonales, cadenas regionales, coordinación de políticas económicas, sociales, culturales y científico-tecnológicas, y el desarrollo de instancias políticas comunes.

56. La construcción del MERCOSUR no puede acotarse a la economía. La opción que asignó a la integración regional el papel exclusivo de establecer un espacio comercial común entre los socios del bloque demostró ser una opción equivocada. El carácter político-estratégico del MERCOSUR debe ponerse de relieve y convertirse en el eje central de nuestra estrategia de inserción internacional.

57. Para una exitosa profundización del proceso de integración es necesario ir más allá de una integración de los mercados nacionales, e incluir avances en la integración política, la integración energética, la integración en infraestructura, la integración productiva y de las comunicaciones y por sobre todas las cosas la integración de las sociedades.

### **Integración política**

58. La puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, satisface una necesidad de orden político que democratiza el proceso e incidirá en los Organismos que tienen a su cargo la toma de decisiones del Bloque. Ayuda a superar la visión económico-comercial, apunta a dar un formato supranacional que posibilite una voz común en los ámbitos internacionales.

59. El proceso de conformación definitiva representa un desafío histórico. Deberá convertirse en promotor de políticas regionales para una integración real, la libre circulación de personas, bienes y servicios, y la corrección gradual de las asimetrías. A la vez deberá darle forma a la cooperación en las políticas públicas en salud, educación, agropecuaria, trabajo, cultura, etc.

60. La creación y perfeccionamiento del FOCEM significa el reconocimiento de las asimetrías. A pesar del avance que implicó su diseño, resta avanzar en la metodología necesaria para diseñar e implementar proyectos para estos fondos, y en la participación de actores territoriales y sociales en los mismos.

### **Integración energética**

61. La integración energética pone a prueba la voluntad de nuestros gobiernos y su capacidad de superar egoísmos nacionales con una mirada estratégica de largo plazo. Los recursos disponibles permiten la autonomía energética de la región; la inversión necesaria es inversión en independencia en un mundo globalizado. Es un campo concreto donde los avances se pueden fijar en forma específica y cambiar la situación actual en menos de 15 años. Debemos participar activamente en la integración al eje energético Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, aprovechando el caudal de la región en esa materia, privilegio de América Latina para el desarrollo de todos los pueblos del continente, apostando a independizarnos de la explotación imperialista.

### **Integración en infraestructura**

62. La regionalización plantea necesidades insoslayables de logística y de transporte con vista a un desarrollo sustentable. La infraestructura regional es la necesaria plataforma para el intercambio de insumos, bienes y servicios en un área económica extendida.

63. Este tipo de integración es la que perdura más allá de las coyunturas políticas. La unión de nuestros pueblos debe tener una base material que no pueda ser soslayada por gobernantes de turno contrarios a los procesos de integración. Carreteras, vías férreas, fluviales y aéreas multinacionales, puentes y puertos son las bases de una integración regional sólida y a largo plazo que debe garantizar la libre circulación de personas, bienes y servicios por toda la región.

### **Integración productiva**

64. La integración vertical de nuestras economías, más allá de los avatares de los mercados, permitirá la consolidación de la integración sobre bases reales. Se debe poner especial énfasis en la creación de cadenas productivas y la complementariedad económica intra-región. Un modelo económico centrado en la justicia social, la equidad y cooperación económica entre países y pueblos es posible y deseable.

65. Buscar los caminos para una integración productiva diferente, pues no se comparte que la integración sea la compra por parte de empresas multinacionales (algunas de países vecinos) de tierras, frigoríficos, arrozales, etc. La integración debe ser de gobiernos y de pueblos.

### **Integración cultural, científica y tecnológica de las sociedades**

66. En la edad del conocimiento, la información y el aprendizaje continuo, la integración debe llegar hasta nuestros pueblos plenamente, compartiendo una educación de calidad, una cobertura integral de salud y una inclusión social más allá de las fronteras, así como la conformación de una ciudadanía regional que haga de las fronteras una mera marca administrativa y de las diferencias culturales una oportunidad de enriquecimiento mutuo.

67. Es prioritario pasar de la confrontación de ideas a la realización de acciones que cambien al continente. La no inclusión en la agenda política de nuestros países de un marco regional de cooperación e integración eficiente y profundo como un instrumento de inserción en el escenario internacional es un alto riesgo a corto, mediano y largo plazo que debemos evitar.

68. Es imprescindible estimular la cooperación científica y tecnológica a nivel regional, fortaleciendo el desarrollo de proyectos conjuntos en materia de investigación básica y de innovaciones tecnológicas. Se promoverá la participación de investigadores y expertos en desarrollo tecnológico en los Foros de Competitividad.

### **La agenda del MERCOSUR**

69. **En el corto plazo** y en materia comercial se deberá fijar un cronograma a efectos de restablecer lo más rápidamente posible la disciplina del Arancel Externo Común (AEC), eliminar el doble cobro, aprobar el Código Aduanero y la plena vigencia de la libre circulación de bienes entre los países del bloque. Deberá replantearse la discusión sobre la estructura arancelaria, en particular sobre la conveniencia de mantener niveles arancelarios elevados en determinados grupos de bienes de capital y productos informáticos.

70. Es necesario que se establezcan criterios para compensar las asimetrías existentes entre los socios y, hasta tanto ello no quede definido y no se restablezca el AEC, que se acepte la prórroga de aquellos regímenes especiales de importaciones que benefician a los países de menor tamaño.

71. Es necesario elaborar un “código de conducta” entre los socios que apunte a erradicar la proliferación de restricciones no arancelarias y para-arancelarias que distorsionan el funcionamiento del mercado ampliado.

72. La agenda social del MERCOSUR adquiere especial relevancia, así como la cultural y ciudadana. Consideramos necesaria la coordinación en el Bloque para el efectivo cumplimiento de las normas internacionales y regionales en materia de Derechos Humanos. Se deben apoyar las iniciativas surgidas en cuanto a promover el MERCOSUR Social, su Declaración de Principios, aprobar el Plan Estratégico de Desarrollo Social Regional encomendado por los Presidentes, generar mecanismos similares a los Gabinete Social de carácter Regional (Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales) y poner en funcionamiento el Instituto Social del MERCOSUR. En este mismo sentido la idea promovida por el Presidente Vázquez durante la presidencia *pro-tempore de Uruguay*, de llenar de ciudadanía al MERCOSUR a través del proyecto SOMOS MERCOSUR debe seguir desarrollándose con intensidad.

73. Es necesario intensificar los vínculos entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales. El Foro Consultivo Económico y Social debe estimularse y jerarquizarse, buscando lograr una mejor articulación con la toma de decisiones del bloque.

74. Se requieren políticas específicas de integración fronteriza. Para ello será necesario desarrollar los instrumentos bilaterales existentes y/o crear otros nuevos. Debemos concretar definiciones ya establecidas en los acuerdos MERCOSUR, entre ellas, la optimización en cuanto al funcionamiento de los Comités de Frontera, su representatividad, su nivel de participación de las fuerzas locales, dotándolos de un mayor poder ejecutivo por su idoneidad para adaptar políticas nacionales a su área específica. En consecuencia, a nivel de propuestas, nos planteamos, entre otras, las siguientes: a) El fortalecimiento de derechos hu-

manos; b) El desarrollo económico y de infraestructura; c) El impulso en la prestación de servicios sociales; d) Profundizar la cooperación; e) Preservar y desarrollar los valores culturales, tendiendo hacia mejores niveles de enseñanza y educación; f) Agilizar los mecanismos de prevención de emergencias, ante situaciones que afecten la salud humana, el medio ambiente o ante catástrofes naturales; g) El manejo de las cuencas hidrográficas, las aguas subterráneas y los cursos de agua internacionales, también deben ser parte del interés bilateral.

Se debe profundizar el estudio de las cuestiones cotidianas que pautan la diaria convivencia con argentinos y brasileños.

75. En virtud del papel que tienen las Intendencias y Municipios en el tema, es imprescindible darle un estatuto de mayor relevancia a lo que hoy se enmarca dentro del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Es necesario destacar la fecunda experiencia del proyecto Mercociudades a nivel de Municipios, Intendencias y Alcaldías.

76. **En el mediano plazo**, es necesario promover los trabajos tendientes a la coordinación y convergencia gradual de las políticas macroeconómicas entre los países miembros, comenzando por un adecuado sistema de información entre los respectivos gobiernos, y el establecimiento de metas que orienten la gestión de las políticas monetarias y fiscales en cada país.

77. **En el largo plazo**, para alcanzar un mercado común será necesario adecuar su estructura institucional, así como su sistema de toma de decisiones. Los procesos de integración no se ajustan a modelos predeterminados. Deben contemplar las peculiaridades y circunstancias de sus miembros participantes, tomando en cuenta además la situación internacional en la que se desenvuelven. Ello no invalida el análisis de procesos similares intentados o concretados previamente, superando sus errores y considerando sus aciertos.

#### **Relacionamiento Sur-Sur.**

78. Teniendo en cuenta el papel político y comercial relevante que están teniendo los Estados emergentes a nivel mundial, como China, Brasil, India y Sudáfrica, Uruguay promoverá el incentivar su

relacionamiento político y comercial con estos Estados. Es de destacar la importancia global que ha adquirido China en el plano político, económico, comercial, financiero y cultural en estos últimos años, por lo que:

79. El Gobierno impulsará las negociaciones en curso respecto a expansión de exportaciones, inversiones y comercio de servicios a la vez que se continuarán alcanzando mayores niveles de cooperación en el sector financiero. Se fortalecerán los intercambios a través de los diferentes acuerdos de cooperación, especialmente para impulsar una relación más profunda y con mayores beneficios recíprocos en diversas áreas de ciencia y tecnología, como ser agricultura, altas tecnologías, energía, medioambiente y medicina.

80. Uruguay continuará trabajando para la creación de un ámbito de diálogo permanente y de alto nivel entre América Latina, el Caribe y China. Este ámbito nos permitirá el desarrollo de una agenda de temas estratégicos comunes como ser: lucha contra las causas de la pobreza; la canalización de recursos financieros para el desarrollo de grandes obras de infraestructura en América Latina; y diferentes planes de desarrollo integral.

81. Uruguay históricamente no generó una política diplomática específica hacia dicho continente; oportunamente tuvo representaciones en Argelia, Costa de Marfil, Gabón y Nigeria. Al presente nuestro país está representado en el mismo a través de dos embajadas: en Egipto y Sudáfrica; y mantiene relaciones con 23 países sobre 53 del continente.

82. Paralelamente la presencia de Uruguay en este continente se manifiesta principalmente desde lo militar con la presencia de las misiones de paz. Asimismo en este período de gobierno, Uruguay ha tenido una fuerte participación en la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS). Por lo que un nuevo período de gobierno de izquierda, debería posicionar en su agenda internacional al continente africano, contando para ello con instrumentos como: Naciones Unidas, ZPCAS, y además la apertura de representaciones diplomáticas en otros países claves.

#### 4. URUGUAYOS EN EL EXTERIOR

83. El fenómeno migratorio en el Uruguay comienza en la década de los 60 y desde ahí con altibajos viene creciendo hasta el presente. Para analizar este fenómeno debemos reconocer su carácter multifacético y vincularlo al modelo de desarrollo y de educación, la política económica y el contexto histórico y cultural. A esto colaboraron las políticas regresivas, no inclusivas, que aplicaron los sucesivos gobiernos de los partidos tradicionales y la represión implementada por la dictadura.

84. La emigración se transformó en un freno real al crecimiento de la población y a la vez actúa como un elemento amortiguador de los conflictos sociales derivados de la falta de empleo y oportunidades.

85. La situación actual puede ser considerada una emergencia demográfica: hoy el 15% de la población del país está en el exterior. De estos el 80% son menores de 44 años, y el 50%, menores de 29. El envejecimiento de nuestra población resulta dramática y genera un desequilibrio intergeneracional

86. El país todo debe reflexionar sobre esta emergencia, y para eso debe atender tres aspectos la emigración/migración/retención, la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y la creación de condiciones para el retorno

87. Sería necesario adoptar la visión de “Uruguay Exterior”, no limitada a los “uruguayos en el exterior”, para asumir la más amplia cobertura de los derechos de nuestros ciudadanos en el exterior.

88. Con el primer gobierno se creó la Dirección para Asuntos Consulares y Vinculación así como los Consejos Consultivos que todavía no han logrado concretar las dimensiones que se les dio en la propuesta inicial. En este sentido, en un segundo período se elaborará un “Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior” que continúe y profundice estas propuestas ya iniciadas, retomando su espíritu original, proyectándose en el tiempo un marco plural y transversal que involucre, a su vez a los países de acogida. Con estos países será necesario impulsar la ampliación de acuerdos bilaterales a fin de incluir el reconocimiento a sus derechos laborales y sociales, fomentando los sistemas de colaboración entre las administraciones de empleo de los res-

pectivos países, así como la articulación y la cooperación activa en materia de retorno.

89. El MRREE promoverá una reestructura del servicio consular, que fortalezca las oficinas en lugares donde las colectividades uruguayas son importantes y que se maneje con planes compartidos y evaluados conjuntamente con las organizaciones de nuestras colectividades en el exterior. Aumentará las prestaciones y servicios que otorgan a los compatriotas, particularmente en lo referente a renovación de documentos, como cédula y credencial cívica, reválidas, etc.

90. La concreción de los derechos para los uruguayos debe apostar también a recuperar recursos humanos con proyectos productivos que permitan el desarrollo de las capacidades y aporten al Uruguay Productivo.

91. Se abordarán dos temas esenciales:

- Viabilizar el real ejercicio de los derechos políticos existentes en la Constitución, habilitando la participación de todos los uruguayos, entre ellos, el derecho al voto en una reforma constitucional que promoveremos en 2009.
- Implementar una política de retorno no solo para la recomposición de los lazos familiares, sino para la reinserción productiva e intelectual de todos ellos.
- El retorno de nuestros compatriotas requiere de la participación directa de los involucrados. Una política de retorno de los uruguayos exige un programa desde un proyecto de País posible, con una estructura institucional, una Oficina de Retorno y Bienvenida que involucre nuevos actores desde lo estatal y municipal junto con otras estructuras de la sociedad civil, con la imprescindible participación de quienes viven fuera de fronteras, que sólo lo podrán hacer si previamente se les reconocen sus derechos ciudadanos.

92. Además es necesario estudiar en el futuro una reforma legislativa que permita la representación política directa en el parlamento, de los compatriotas que residen en el exterior.

93. Esta situación no puede descontextualizarse de la situación mundial (hoy afectada por la crisis financiera internacional) y los movimientos migratorios que dan marco a este fenómeno. Por lo cual deberemos estudiar más en profundidad la realidad.

94. Ante la emergente inclusión de la temática migratoria a nivel de países y organismos internacionales, se requerirá una nueva estructura, más abarcadora, con la creación de una Comisión interministerial, dependiente de la Presidencia y articulada con el MRREE.

## **5. COOPERACION INTERNACIONAL**

95. En el marco del proceso de transformación de la gestión de la Cooperación internacional es fundamental la puesta en marcha del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional ya aprobado por ley, y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional en donde se coordinen los diferentes organismos. Resulta necesario tener un espacio específico para atención de la temática. Potenciar la cooperación es insertar el país en la escena internacional.

## **6. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

96. En línea con una Reforma del Estado inscripta en una estrategia ambiciosa de largo alcance y con perspectiva de transformaciones profundas, es que surgen una serie de propuestas y recomendaciones para el cambio real y efectivo del Ministerio de Relaciones Exteriores en una institución útil y potente al servicio del nuevo proyecto de país productivo e integrado.

97. El MRREE es una herramienta significativa del Estado para el crecimiento económico sustentable que contribuya a reafirmar la concepción de justicia social. En el caso uruguayo, una estrategia de promoción de país requiere de una red de representaciones diplomáticas en todos aquellos países en los que se estime necesaria una presencia tanto a nivel político y de promoción cultural y turística del país, como por consideraciones económico - comerciales.

98. La estructura orgánico-institucional del MRREE -a partir de 2005- fue redefinida, considerándose, sin embargo que es necesario un pro-

ceso mayor de transformación. El código de actuación, la propensión al secreto cupular, la distancia con el resto de la sociedad en la información y la falta de rendición de cuentas de la gestión, son algunas de las características que se deben cambiar. La realización de esta tarea debe saber conjugar sensatez y eficiencia para garantizar la continuidad de los servicios que existen, y en paralelo procesar las transformaciones de forma gradual pero sostenida.

99. La documentación hallada ha permitido comprobar el papel que cumplió el MRREE institucionalmente al servicio de la dictadura. Se deben seguir desclasificando los documentos que se encuentran en sus archivos y que tengan relación con los DDHH para ponerlos en conocimiento de toda la sociedad.

100. La Cancillería ya no posee la exclusividad del accionar en materia de las relaciones internacionales, dada la participación de otras estructuras del Estado; no obstante ello, la articulación y coordinación debe ser ejercida por el MRREE, en el entendido que es un rol específico del mismo.

101. Es imprescindible la consideración de una plantilla de funcionarios en formación permanente y en sintonía con la Estrategia País definida. Para ello, es esencial la readecuación del Instituto Artigas del MRREE, al que es indispensable reconvertirlo en una institución que forme, investigue y sistematice información. Un área del máximo nivel académico en estrecha coordinación con la UDELAR y vinculada con instituciones similares de otros países a efectos de alcanzar el mencionado nivel académico.

### **Coordinación con los gobiernos locales**

102. El coordinar con los gobiernos locales permite potenciar la política exterior en lo que se refiere a la proyección económica y cultural del país, en el relacionamiento con los uruguayos en el exterior, en la atracción de inversiones y en la captación de cooperación. De hecho tampoco están ajenos al posicionamiento político en grandes foros internacionales como los que tratan el tema migraciones, cohesión social, democracia, entre tantos otros.

103. Se ha reconocido su espacio en la institucionalidad del propio MERCOSUR, además del espacio consolidado que en la región poseen las ciudades a través de Mercociudades. Es necesario que exista una coordinación de este accionar internacional que no sólo busque potenciar los objetivos del país en el exterior sino que impulse cada vez más la internacionalización de estos actores.

104. Para esto no es suficiente con la Dirección de Relaciones Institucionales y debe estudiarse el camino recorrido por las demás cancillerías en la región. Debe ser uno de los cambios en la cultura del MRREE pensando en el propio proceso de descentralización que aborda el país.

### **Propuestas para la política cultural de la Cancillería**

105. Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde articular la política exterior, tanto en materia política, económica como cultural.

106. El trabajo del Ministerio buscará definir estrategias de inserción con planes y programas de actuación (por región y país), la incorporación de nuevas capacidades funcionales, redefinición de la formación del personal diplomático en función de lo anterior y las necesarias readecuaciones presupuestales.

107. Las acciones de difusión de la cultura uruguaya en el exterior constituyen una herramienta clave para consolidar su capital cultural, su patrimonio histórico, material, inmaterial, su idioma e identidad; y es a través de ella que enriquecemos la imagen y el prestigio de la República, en el contexto internacional. Se continuará en la identificación de espacios para la promoción de la cultura nacional en el exterior. Asimismo corresponde potenciar las comunidades de uruguayos en el exterior como agentes, actores, difusores y destinatarios de las acciones culturales.

108. Las acciones exteriores deben tener coherencia, lo que implica maximizar la coordinación permanente con otros organismos como el Min. de Educación y Cultura, de Turismo y Deporte, de Industria, Energía y Minería, gobiernos departamentales, ONG, sectores privados, etc.



109. Asimismo la transversalidad y complejidad de la temática cultural involucra áreas como la económica-comercial en organismos como la OMC, OMPI, posibilitando que las industrias culturales-lingüísticas constituyan un campo de discusión político-económico donde se entrecruza la cultura y se vehiculiza la construcción de sentidos.

110. Proseguir en el diálogo permanente con la sociedad civil, estructuras del Estado e instituciones educativas públicas y privadas, a fin de tomar las demandas de proyectos donde se exprese la diversidad de la cultura nacional fuera de sus fronteras.

111. Ampliar el área internacional desde el mecanismo de comisiones mixtas educativas-culturales; y participar activamente en organismos internacionales tales como ONU; UNESCO, OEI, OEA, entre otros, y en las negociaciones internacionales de carácter cultural-educativo-científico-tecnológico, a fin de apoyar sus objetivos y programas, coordinando con los organismos competentes y las representaciones diplomáticas en el exterior.





## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
URUGUAY PRODUCTIVO E INNOVADOR .....	31
URUGUAY SOCIAL POR MÁS JUSTICIA Y EQUIDAD .....	67
URUGUAY CULTURAL .....	97
URUGUAY DEMOCRATICO .....	121
URUGUAY INTEGRADO .....	143

