

# GRANDES LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS PARA EL GOBIERNO 2005 - 2009 PORQUE ENTRE TODOS OTRO URUGUAY ES POSIBLE

---

**APROBADO POR EL IV CONGRESO EXTRAORDINARIO  
DEL FRENTE AMPLIO DEL 20 y 21.12.03**

## **INTRODUCCION.**

Desde hace varias décadas se ha desarrollado un modelo de país una visión del mundo y de la vida que ha concentrado recursos y poderes en unos pocos, en perjuicio de los trabajadores, las capas medias, de los sectores más vulnerables de la sociedad y aquellos relacionados con los diversos ámbitos de la producción nacional. Se ha generado un verdadero y auténtico retroceso en el ejercicio pleno de los derechos democráticos desde una visión integral de los mismos, y de las perspectivas de las grandes mayorías. Se ha agotado una forma de concebir al país.

Los uruguayos y uruguayas, no podemos sufrir más frustraciones, tenemos la oportunidad, la responsabilidad y la obligación de cambiar. Puestos hoy en el supremo rol de decisores de nuestro futuro, no tenemos el derecho a equivocarnos. Es demasiado grave la situación a la que nos ha llevado la aplicación -sistemática e insensible- del modelo neoliberal, opuesto a la historia, y las tradiciones democráticas y solidarias que han cimentado al país.

Es en el mismo umbral de tanto dolor, de tanta irracionalidad, que la sociedad uruguaya se apresta a dar un nuevo sentido a su construcción colectiva, encaminándose hacia el cambio tantas veces anhelado, dándole a las fuerzas progresistas la oportunidad de conducir los destinos del país a fin de recuperar mayores espacios de decisión y responsabilidad para las grandes mayorías.

La herencia estructural del neoliberalismo ha dejado a nuestro país con cientos de miles de compatriotas en situación de pobreza, inequidad, emigración, desempleo, concentración de la riqueza, desintegración social, anulando las posibilidades del ejercicio pleno de la ciudadanía y desacreditando la importancia de los valores éticos. Todo esto demanda la búsqueda de diversos consensos y de las mejores propuestas que surgen del quehacer cotidiano, de las luchas e iniciativas de miles de uruguayos y uruguayas, que procuran hacer efectiva la vigencia real de todos los Derechos Humanos.

Nuestro mensaje y nuestras propuestas intentan contribuir con la esperanza, convencidos de que existen alternativas. Pero debe decirse con claridad: el Uruguay vive hoy una de sus peores crisis desde su constitución como nación independiente. La misma ha sido el resultado de los sucesivos gobiernos conservadores, plenos de derroche, de soberbia e incapacidad de comprender las verdaderas necesidades de las mayorías nacionales.

La actual conmoción de la vida nacional se supera con un proyecto de amplios acuerdos, capaz de movilizar a la mayoría social en torno a objetivos de crecimiento, distribución, participación, acción e integración social que permita la sustentación en el tiempo del nuevo Uruguay propuesto. Este proyecto de cambio y transformación, que se haga cargo de la actual emergencia, aceptando el desafío de gobernar teniendo en cuenta las múltiples demandas del hoy pero al mismo tiempo planificando en el largo plazo, y que vea al país, a su gente, a sus recursos como un todo. Asimismo es fundamental que rescate el entusiasmo y los valores éticos (honestidad, transparencia, etc.), que nos convoque a la reconstrucción nacional desde una perspectiva progresista, proceso que implica la reconstrucción del aparato productivo, del entramado social y de las relaciones de solidaridad, un proceso -en definitiva- de desarrollo de la identidad nacional.

Por eso convocamos a los grandes diálogos, por eso planteamos como herramienta imprescindible el acuerdo social, consolidando un amplio bloque político social alternativo que exprese a todos aquellos que son víctimas del actual modelo y a todos los que estén dispuestos a coincidir en la oposición al neoliberalismo y en la propuesta de reconstrucción productiva del país. Los acuerdos sociales marcarán el estilo nuevo de gobierno, es la respuesta de la política, en clave política, hacia una sociedad que necesita y debe ser escuchada. Es el compromiso con el desarrollo de una ciudadanía nueva, activa, participativa y responsable.

Debe quedar claro que 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. De esta manera necesitamos recuperar para el Estado el control de las áreas estratégicas, de modo de transformarlo en una herramienta a favor de los intereses nacionales. Para fortalecer a la sociedad con la descentralización del aparato estatal y para poner al servicio de la producción y el empleo las palancas de desarrollo que posee. Todo en el sentido de servir al país, dentro de los valores democráticos y republicanos.

Dos modelos de país se han enfrentado durante décadas en el escenario político nacional. La acumulación lograda por las fuerzas del cambio, de la izquierda y el progreso, cimentadas en profundas convicciones nos

han hecho llegar hasta aquí. No fueron pocos los que pensaron que era posible hacer sucumbir a las fuerzas de izquierda y sin embargo aquí estamos con nuestras reflexiones y nuestras ganas de siempre; esta vez comenzando un nuevo milenio con la posibilidad cierta de gobernar el cambio.

Hoy, esta fuerza política tiene ante sí problemas nuevos, pero también nuevas posibilidades, nuevos aprendizajes y viejos ideales para potenciar sus propuestas. El presente material contiene:

1. Contexto internacional
2. Contexto nacional
3. Ejes Temáticos:
  - a. Democratización del Estado y la Sociedad
  - b. País Productivo
  - c. Políticas Sociales
  - d. Inserción Internacional

Nos adentramos en los nudos y ejes que – en nuestra opinión- constituyen el conjunto de propuestas que prefigura el Uruguay que vamos a construir.

Intenta ser este un instrumento que potencie el pensamiento estratégico de todos los uruguayos y uruguayas, para hacer políticamente creíble, viable y actual el objetivo histórico de cambios presentes en la sociedad uruguaya.

## 1. CONTEXTO INTERNACIONAL

Los cambios significativos operados en el mundo en los últimos años, nos ubican en un escenario sustancialmente diferente al de décadas anteriores.

Vivimos en un mundo marcado por la brecha cada vez mayor entre los países ricos y los países pobres en los que se han profundizado las situaciones de injusticia y pobreza. La globalización se manifiesta con un nivel superior de intercambio comercial, financiero, productivo y tecnológico y en nuevas y más profundas formas de relacionamiento y comunicación. Este proceso se ha caracterizado por las políticas de apertura y liberalización en los países dependientes, que han hecho posible una mayor inserción y expansión del capitalismo central. A nivel económico, el mundo se ha convertido en la principal "unidad operativa" para el capital financiero y las empresas transnacionales, produciendo cuantiosos beneficios injustamente distribuidos. La globalización financiera y la falta de regulación permiten voluminosos movimientos de capital especulativo en forma instantánea, en desmedro de su aplicación hacia la producción y aumentando la vulnerabilidad de nuestras economías nacionales. Asimismo en este contexto un nuevo peligro se cierne sobre los derechos fundamentales de los pueblos. Se pretende la construcción de un nuevo orden económico en el cual se tiende a dejar en manos de burocracias técnicas las decisiones sobre temas tan cruciales como el futuro de las comunicaciones, los servicios de salud, educación, saneamiento, agua potable, calidad del medioambiente, reglas de juego laborales, las patentes, derechos de autor y tantos otros.

Ante estas tensiones una postura consecuentemente progresista implica el reforzamiento de la capacidad de los Estados Nacionales para decidir sobre los asuntos públicos. Esto es, una posición que no se resigna a lo existente ni se paraliza con simples lamentos ante los nuevos desafíos, sino que aporta a la construcción de una sociedad mundial sustentada por valores humanitarios, de solidaridad, democracia y justicia social; a la vez que respetuosa de la diversidad cultural, de las distintas civilizaciones y de los equilibrios medioambientales.

En los comienzos del siglo XXI, dentro del bloque imperialista, Estados Unidos ejerce un poder político militar unipolar que le permite un creciente intervencionismo en diversas partes del mundo, desnudando sus intenciones de dominación y hegemonía a escala mundial, y que se ha puesto de manifiesto en la violación de las resoluciones de las Naciones Unidas; recurriendo al uso de la fuerza y emprendiendo una escalada bélica, acompañado vergonzosamente por las añoranzas imperialistas de sus aliados europeos. Para nosotros como para el conjunto de la comunidad mundial no son de recibo los argumentos esgrimidos, que intentan vincular esta escalada con el terrorismo. Prácticas estas -las terroristas- que nuestra fuerza política rechaza y condena en todas sus manifestaciones.

Ante ello nos sumamos a la lucha por un nuevo orden internacional más justo y solidario, reafirmando nuestra clara postura antiimperialista

La dinámica contra-hegemónica está lanzada. En todo el mundo los movimientos antineoliberales han crecido en fuerza y en la riqueza de sus propuestas: la reactivación del debate sobre proyectos alternativos con dimensión global, la renovada importancia que han tomado grupos como los que analizan el tema del endeudamiento externo, verdadero freno para el desarrollo de nuestros pueblos. Las múltiples jornadas del Foro Social Mundial de Porto Alegre, se han visto reforzadas con la multitud. Gente de las más diversas procedencias sociales ha protagonizado en las calles del mundo un formidable espectáculo de lucha por la paz y el respeto a la diversidad, en un ejemplo contundente de ciudadanía a escala planetaria.

Se ha comprendido que está en juego la idea misma de una comunidad verdaderamente mundial de gente trabajando junta, en paz, con responsabilidades compartidas, para un futuro compartido. El espiral imperial cierra el camino a esta perspectiva.

Mientras tanto, en nuestro continente se aprecian claros cambios de rumbo, desplazando a los sectores responsables de la aplicación obsecuente del modelo imperante hasta hace solo un tiempo atrás. Han sido los pueblos latinoamericanos, que sufrieron en carne propia los protagonistas que están generando diversas alternativas.

Deberemos enfrentar este mundo de bloques con un relacionamiento basado en la cooperación y en la unidad de América Latina, que permita un relacionamiento de nuevo tipo con los organismos financieros internacionales como el FMI, las transnacionales y con la potencia hegemónica. Un cambio de relación, con una mayor paridad y sin condicionamientos ni intervencionismo. El bloqueo a Cuba es un claro ejemplo del modo de relación entre las naciones que no compartimos y que rechazamos, en tanto supone la intromisión en los asuntos internos de un país hermano que vulnera su soberanía y compromete la seguridad e independencia del conjunto del continente. En consecuencia, el próximo gobierno del EP-FA y sus aliados, restablecerá de inmediato las relaciones diplomáticas y de cooperación con el gobierno y el hermano pueblo de Cuba

Es por ello que nosotros, como Frente Amplio, en tanto fundadores en 1990 del Foro de Sao Paulo y miembro de su Grupo de Trabajo, reivindicamos su vigencia como ámbito de confluencia, reflexión y elaboración de una estrategia antineoliberal por parte de la izquierda latinoamericana y caribeña.

En víspera de asumir el desafío histórico de la transformación progresista, nuestra atención a los fenómenos presentes -a escala mundial y regional- adopta una relevancia trascendental; no para someternos a ellos, sino para definir nuestros objetivos y trazar las políticas necesarias para construir nuestro lugar como país en la región y en el mundo.

En esta perspectiva y en este contexto plagado de amenazas e incertidumbres las apuestas del país deben pasar por la región y el fortalecimiento del proyecto MERCOSUR.

Los dos principales socios del bloque se han encaminado decididamente en este sentido.

Argentina –paradigma a nivel mundial de la aplicación más dura y fundamentalista del neoliberalismo y la expresión más cabal del modelo- hizo colapsar su economía, sus redes sociales y su propia institucionalidad, pero las elecciones de mayo del 2003 han significado una opción diferente por parte del pueblo argentino en una apuesta a la esperanza y el cambio.

Brasil con la presidencia de LULA marca la llegada de un gobierno de izquierda, en alianza con otros sectores políticos. Planteando con claridad que el cambio -además de necesario- es posible. Nuestro vecino dialoga con el mundo desde los intereses de su nación y de la región sin prejuicios ni rigidez. El Presidente Lula le ha dado visibilidad a su vocación estratégica para con el MERCOSUR.

Nosotros debemos actuar para la consolidación y fortalecimiento del MERCOSUR desde una perspectiva más amplia que incluya los aspectos sociales, políticos y culturales de los países miembros, promoviendo un relacionamiento que nos ponga en camino de la dinamización y de la más plena integración de toda América Latina, conforme con nuestra vocación latinoamericanista, no solo en espacios institucionalizados de relacionamiento entre gobiernos, sino entre fuerzas políticas como por ejemplo el Foro de San Pablo.

Esto no descarta otros escenarios y ámbitos de trabajo simultáneos y compatibles que nos permitan ampliar las relaciones bilaterales con naciones y bloques a efectos de promover iniciativas comunes en los organismos multilaterales, y profundizar las relaciones políticas, comerciales, ambientales y culturales.

Nuestro país debe sumar su voz y sus esfuerzos al conjunto de países con quienes comparte visiones para defender sus intereses en el contexto de los organismos multilaterales de comercio y de crédito.

El Uruguay deberá profundizar la senda de aquellos postulados y acciones que en materia de sus relaciones internacionales, le valieron el reconocimiento internacional, basados en los principios de la defensa de la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación y la no-intervención. En ese sentido expresará su solidaridad con las naciones y pueblos que luchan contra la opresión y por la vigencia plena de las libertades y los valores democráticos.

## **2. EL CONTEXTO NACIONAL**

Los esfuerzos de nuestra fuerza política están orientados en la construcción de una sociedad mejor, más justa y solidaria. Pero este empeño, que expresa la inalterable voluntad de progreso de los uruguayos y uruguayas, se enfrenta al desafío de superar el obstáculo y la resistencia que configuran la conjunción de intereses de sectores que concentran el capital financiero internacional, poderosas corporaciones empresariales funcionales al imperialismo y sus socios internos que conforman el actual bloque de poder.

Esta verdadera oligarquía dominante cuyos intereses contradicen los de la mayoría de la nación, está conduciendo los destinos del país y ha llevado a los orientales a vivir situaciones de marginación y pobreza nunca antes vistos en nuestra patria. El bloque dominante es cada vez menos numeroso, pero cada vez más poderoso dejando de lado a sectores que la integraban y a otros que estaban asociados a ella, en un proceso de concentración del poder y la riqueza nacional.

De allí que nuestro país atraviese una profunda crisis económica y social, caracterizada por la fragmentación social, el aumento de la marginalidad y el descenso abrupto de todos los indicadores que componen la calidad de vida; que ha acelerado la destrucción del aparato productivo, la pérdida de capital humano, centralización del capital y la precarización del trabajo, impactos negativos que condicionan el futuro de nuestro país.

Esta situación está asociada a un modelo de exagerada e indiscriminada apertura comercial y financiera, que viene procesándose en nuestro país desde la década de los '70 y que se ha acentuado notablemente en los '90, a modo de respuesta a la crisis estructural del sistema. Fue una respuesta dogmática de los sectores hegemónicos de la clase dominante a sus problemas, no a los de la mayoría de la población, los

cuales se han ido agravando progresivamente y se ha extendido a sectores socio-económicos históricamente vinculados al poder.

En nuestro país esta respuesta se plasmó en el modelo de plaza financiera, que introdujo un fuerte componente especulativo y la prioridad de los equilibrios financieros en desmedro de los productivos. Al mismo tiempo marcó una importante diferencia con respecto a las anteriores décadas, ya que la falta de crédito externo dejó de ser una restricción de primer orden.

Sin condiciones y sin preparación previa, se obligó al país a competir con el exterior en franca desventaja. Con tal política se propendió al desmantelamiento del aparato productivo y las empresas estatales y se hipotecó el mercado interno. Nada se hizo para que la mayor disponibilidad de recursos financieros del exterior se utilizase en inversiones productivas que hubieran mejorado la situación competitiva del país.

Por el contrario, se dedicaron a financiar el costo en divisas resultante de un consumismo de bienes importados, a cubrir los déficits emergentes de la falta de competitividad y a constituir reservas que no aportaron a la producción y, a la hora de la verdad, resultaron efímeras.

El modelo se ha agotado en su propia lógica. Los socios de esta propuesta ni siquiera tienen hoy alternativas para plantearle a la gente. El descrédito alcanza también a la forma de concebir la política que han aplicado el Partido Colorado y el Partido Nacional, quienes, apelando a sus afinidades ideológicas, y constituidos en gobiernos de coalición, contaron con las mayorías parlamentarias para aplicar su política, sin otro obstáculo que la resistencia ciudadana que concitó. Una y otra vez el pueblo uruguayo se ha organizado para defender el patrimonio nacional, así como también demostrar su desconfianza creciente en la coalición gobernante. La gente ha dejado constancia que las reformas deben ser llevadas adelante con solidez y garantías, preservando el patrimonio de nuestro pueblo como eje fundamental del desarrollo del país.

La reforma constitucional (aprobada en 1996) se presentó ante la ciudadanía como un instrumento para allanar los diferentes problemas que afectaban al país. Estos – sin embargo - se profundizaron. Y así como fracasó la reforma política, también fracasaron las reformas de la seguridad social, de la educación y del Estado que se introdujeron de la mano de la concepción neoliberal.

En este proceso se profundizó la dependencia externa del país, generando una deuda pública equivalente al 100% del PBI cuyo pago de amortizaciones e intereses estará condicionando la vida de los y las uruguayas. El gobierno del Dr. Batlle ha mantenido terca y dogmáticamente la misma política.

No hay un reconocimiento del fracaso ni se convoca a un verdadero diálogo nacional para diseñar políticas de estado. El país padece la ausencia de políticas y sufre acentuados vaivenes, como los que se observan en la política exterior: hoy entusiastas del ALCA impulsado por la administración Bush, mañana contestes en el MERCOSUR.

Fueron flagrantemente incumplidas las promesas electorales, ya que en vez de bajar impuestos, fueron aumentados; en vez de reducir el déficit fiscal, este se acrecentó; en vez de contener el endeudamiento externo se lo aumentó a niveles de insustentabilidad; en vez de mantener una situación ordenada en el mercado cambiario, se perdió el control, creciendo al doble las cotizaciones y en vez de ser garante de un mercado financiero sólido, se actuó con irresponsabilidad y frivolidad, haciendo ostentación que se aplicaba hasta el último dólar de reservas para sostener lo que fue el vaciamiento bancario y la fuga de capitales. Y así el país tuvo la mayor debacle bancaria de la historia.

El gobierno se ve desbordado, la corrupción ha quedado al descubierto.

Los uruguayos y uruguayas, ya estamos acostumbrados a ver como se componen las coaliciones blanqui – coloradas: fundadas mucho más sobre la base de repartos de cargos (inclusive creando Ministerios) que en la defensa de los intereses de la nación. Cómo siempre aquellos que se apartan del gobierno (ante las contiendas electorales), “ofertan” un sinfín de propuestas demagógicas plasmando en el discurso aquello que durante el gobierno de la coalición, no llevaron adelante.

Es así que, se ha configurado una emergencia económica y social, a la cual nuestra fuerza política responde señalando responsabilidades y, al mismo tiempo proponiendo soluciones para aliviar las condiciones sociales más críticas y establecer desde ya las bases de la nueva economía, la del Uruguay productivo.

En este contexto de crisis, muchos ciudadanos y ciudadanas han asumido y promueven cotidianamente valores como la solidaridad, la colaboración, la profundización y la generación de nuevas redes de apoyo y asistencia. Las mismas se caracterizan por la valoración significativa del aporte de cada uno de los habitantes en las más diversas tareas. Nuestra gente ha asumido un creciente y valorable protagonismo, coincidente con los principios que nuestra fuerza política ha promovido desde siempre en lo concerniente a la participación como elemento fundamental del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los indicadores disponibles son elocuentes, no sólo de la profundidad de la crisis en que se ha sumido al país, sino también respecto del gran esfuerzo que será necesario hacer para poder superar situación tan crítica. No obstante, nuestra fuerza política acepta el desafío, porque confía en las condiciones de este país, especialmente de su gente. Eso sí, habrá que apoyarse firmemente en el nuevo contexto regional, en el que se vislumbra soluciones si el país es capaz de negociarlas bien.

A diferencia del período anterior en que se priorizó el silencio, reconocemos el aporte de la Comisión Para la Paz en el esclarecimiento de muchas de las gravísimas violaciones de los Derechos Humanos ocurridas durante la dictadura. Este trabajo aporta a conocer más sobre el destino de los detenidos – desaparecidos, y en él se reconoce oficialmente la tortura y el terrorismo de Estado. En este mismo sentido, señalamos que la impunidad por los delitos cometidos también ha dejado de estar en el silencio. Para nosotros, el trabajo por el esclarecimiento de este período nefasto de nuestra historia implica la búsqueda de la plena vigencia de los Derechos Humanos, para lo que se deben utilizar todos los instrumentos constitucionales y legales, así como los establecidos por el Derecho Internacional, que aportan en su esencia a fortalecer la democracia y la convivencia democrática entre todos los habitantes de nuestra nación.

Para nuestra fuerza política es un compromiso con la ciudadanía enfrentar la creciente desintegración y exclusión social, potenciar el aparato productivo y generar herramientas que fortalezcan el trabajo como fuente de reactivación y desarrollo del país.

### **3. EJES TEMÁTICOS**

#### **a. Democratización de la Sociedad y el Estado**

Resulta necesario democratizar la Sociedad y el Estado, tarea que se debe asumir por ambos en forma conjunta, sin la menor demora. Dada su trascendencia implica enmarcarla en el proyecto de nueva sociedad que estamos buscando.

El impulso, esencialmente democratizador, que promovemos como fuerza política tendrá como caracterización esencial un rescate claro y expreso de la solidaridad y una nueva ética, desde nuestros principios progresistas, orientada a la superación de todos aquellos valores derivados de la sociedad de consumo y la globalización.

En esta etapa el Estado deberá asumir, sin dudas, el liderazgo del desarrollo haciendo efectivo un concepto del cual nuestra fuerza política ha tomado conciencia tempranamente: el de la estrecha vinculación entre reformar el Estado y democratizar la Sociedad.

En nuestro país, con el retorno a la democracia, los sucesivos intentos reformistas de corte neoliberal de los partidos tradicionales tienen como mentores y/o coordinadores a los organismos financieros internacionales y buscan demonizar al Estado, no para destruirlo, sino para transformarlo en un instrumento funcional a la estrategia global neoliberal. La resistencia popular, cuya máxima expresión fue el resultado del plebiscito de 1992, impidió en esa coyuntura que logran su objetivo; más allá de que persisten con sus claras intenciones de dismantelar el Estado bajo las más diversas formas e iniciativas. Conforme a derecho, el gobierno progresista procederá a examinar la legitimidad de las operaciones realizadas, a aplicar el más estricto control del cumplimiento de obligaciones y, caso a caso, a la eventual adecuación contractual posible, en aquellas áreas prioritarias en el marco de una estrategia de transformaciones orientadas a la salvaguarda del auténtico interés nacional.

Es necesario más que nunca pensar y desarrollar alternativas, que traten de responder a la doble cuestión ¿qué estado queremos y como lo alcanzamos?

Debemos transformar al Estado en una poderosa palanca del desarrollo nacional, a la vez que creador de las condiciones para que éste beneficie al conjunto de la sociedad. El Estado contribuirá a resolver las cada vez más grandes desigualdades sociales existentes en el país y tendrá una presencia activa y directa en las áreas estratégicas de la economía, desarrollando firmemente su función de articulación y su rol regulador.

Las empresas estatales deberán ser fortalecidas buscando mayor eficacia y eficiencia y competitividad que las consolide como pilares del desarrollo y la soberanía del país, integradas al Plan de Desarrollo Económico, estableciendo mecanismos de fomento de la investigación en el marco del sistema nacional de innovación.

Con una conciencia plena del bien común de la humanidad bregamos por el desarrollo de un espacio ambiental seguro y soberano que posibilite y promueva un Uruguay natural de producción sustentable.

El territorio, con sus recursos naturales y construidos a través de generaciones, es un bien común, único e irreproducible en cada una de sus porciones, e indispensable para el desarrollo de la vida.

La ordenación del territorio para su potenciación sustentable y sostenible de los recursos y para el mejor desenvolvimiento económico, social y cultural es un deber ineludible de las sociedades democráticas, ya que en su ejercicio se sustenta el futuro de los recursos naturales y creados que disponemos en el país.

Por ello, asumiremos la ordenación del territorio como un cometido esencial y sustantivo del Estado.

El gobierno del Encuentro Progresista - Frente Amplio emprenderá las tareas de protección y mejoramiento del ambiente con la finalidad de defender la vida en todas sus formas y buscar las condiciones que permitan una mejora sostenida de la calidad de vida de la población en armonía con el entorno.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se debe encarar un amplio plan de mejora de gestión. Esto implica necesariamente una inversión en recursos tanto humanos como tecnológicos, lo que se hará de acuerdo a los medios disponibles.

Se estimulará la democratización de los medios de comunicación y de la información, tanto públicos como privados, su utilización al servicio de la comunidad, la divulgación artística, deportiva, científica y técnica, la promoción de los valores nacionales, y la expresión de los diversos sectores sociales y políticos del país. No hay desarrollo real, ni integración nacional sin herramientas adecuadas. La instrumentación de políticas, que nos permitan acceder a los medios de comunicación, es una necesidad. Hoy no tenemos libertad de prensa, hay libertad de empresa. El cuarto poder fue arrasado y pisoteado por las asociaciones de medios de comunicación. No tenemos legislación adecuada que permita el uso racional y acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro de control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa. Se hace necesario promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas puedan tener las mismas posibilidades de acceso y uso de los medios democráticamente.

La justicia es un principio fundamental, y es deber de todo gobierno democrático el garantizar su vigencia y los caminos para su aplicación.

A diferencia de gobiernos anteriores, el gobierno progresista deberá agotar los medios para el pleno cumplimiento de lo establecido en el art. 4º de la Ley de Impunidad, que expresamente obliga al esclarecimiento de las desapariciones. Comprometido con la verdad y la justicia -principios por los que el conjunto de nuestro pueblo ha bregado incansablemente- en relación con los crímenes de lesa humanidad cometidos antes y durante la dictadura, hará todos los esfuerzos que estén a su alcance para lograr el cumplimiento de dichos principios, en cumplimiento de la Constitución y la Ley. El gobierno progresista reafirma la posición clara que las normas de tratado internacionales sobre derechos humanos, tienen igual valor que las leyes nacionales. Al respecto se promoverá la adecuación de la legislación interna a los tratados internacionales ratificados por el país. Mientras esto no se haya producido, debe quedar claro que no se obstaculizará de ninguna forma la acción del poder judicial como han hecho los últimos gobiernos de los partidos tradicionales, sino que por el contrario, se asegurarán todas sus potestades constitucionales.

En el Uruguay de hoy las consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales del período de la dictadura y del autoritarismo que la precedió, en la que la violación de los derechos fue extremadamente grave, no han podido ser totalmente superadas a pesar del tiempo transcurrido.

El terrorismo de Estado fue condenado enfáticamente por las fuerzas democráticas y progresistas y este principio encarnará la política nacional e internacional del nuevo gobierno.

Asumimos el rescate de la memoria histórica de las luchas populares y sus protagonistas, como parte esencial de la identidad de nuestro pueblo, de su pasado, su presente y su futuro.

La seguridad ciudadana es un derecho humano, aunque se ha convertido en un problema nacional. Sin perjuicio de entender que el delito tiene múltiples causas, el Estado no puede eludir el arbitrar soluciones teniendo en cuenta que éstas dependen de la capacidad para concertar acciones con la sociedad y del éxito de las políticas que aseguren crecientes grados de integración social.

Se promoverá una policía profesional dignificando la función policial, reafirmando su papel de auxiliar de la Justicia.

La vigencia y consolidación del sistema político e institucional de la democracia uruguaya es un elemento sustancial para el proyecto progresista. En él deben confluir simultáneamente la libertad, la justicia y la participación efectiva de la población.

Hasta el momento, las reformas se desarrollan sobre la base de una extensa brecha entre, por un lado, expertos y políticos, y por otro lado, los ciudadanos. Predominan las propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y expertos encargados de formular e implementar las reformas alejadas de la participación ciudadana. En ese sentido, creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con

mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace.

Porque tenemos una estrategia de cambios profundos, necesitamos del poder político acorazado de legitimidad social para llevarla a cabo. Esto requiere profundizar las reformas institucionales en el sistema de gobierno, en dirección de una mayor participación de la sociedad toda.

Esta participación de la ciudadanía será una garantía más de la transparencia de la gestión administrativa, en la que comprometemos el combate frontal de la corrupción en todas sus formas y la adecuación de la legislación en lo relativo a las conductas corruptas y los delitos económicos.

Es necesario definir a nivel público una política salarial que opere como un verdadero estímulo tanto para el mejoramiento permanente de los funcionarios así como la retención de los más calificados, donde la productividad y el rendimiento sean adecuadamente valorados, atendiéndose especialmente la situación de los sectores de salario sumergido. Se deberá asimismo tender a poner en práctica el principio "a igual tarea, igual remuneración". Para nuestra fuerza política resulta evidente que existen algunas áreas en las que no podrá haber una sustancial mejora de la gestión pública sin una concomitante mejora de las retribuciones de los funcionarios. Sin embargo, el incremento de los niveles de remuneración no asegura por sí solo la mejora de la gestión, hecho comprobado en las experiencias ya vividas, por lo cual la administración progresista deberá enfrentar las prácticas negativas instaladas a través de ciertas culturas institucionales adquiridos en largos años de falta de motivación y control adecuado para dignificar la figura del servidor público. A la vez que promover a todos los emergentes del cambio que conviven atrapados y subsumidos en las estructuras burocráticas conservadoras.

En el plano de los funcionarios, se deberán mantener los criterios históricos del Encuentro Progresista - Frente Amplio para el ingreso a la función pública -el concurso o el sorteo en su caso-, verdadera salvaguarda democrática para la ciudadanía en su conjunto.

Al mismo tiempo resulta necesario promover un mayor equilibrio entre los tres poderes del Estado, en particular atendiendo la situación del Poder Judicial, cuya efectiva autonomía económica debe ser asegurada. Asimismo se garantizará la independencia técnica y la dotación de recursos humanos y materiales adecuados para la labor de este poder y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.

Es nuestro compromiso estudiar cambios en la estructura o en la forma de funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sobre la base del más estricto respeto a su independencia técnica.

Se harán transformaciones en los Ministerios para hacerlos más ágiles y eficaces en la atención de las necesidades y demandas sociales. Teniendo especial atención en la relación con los Gobiernos Departamentales, que se han mostrado como uno de los instrumentos de gestión más directamente vinculados con la realidad cotidiana. Por ello se favorecerá la coordinación, complementación y ejecución de Programas y Proyectos en forma compartida. Se propenderá a generar espacios y condiciones para el surgimiento y desarrollo de los Gobiernos Locales a través de la desconcentración y descentralización.

La democratización del Estado implica reestructurar el relacionamiento con los ciudadanos en general, principalmente de los sectores con mayores carencias, acercando las estructuras estatales que están directamente vinculadas a la solución de sus problemas. Un Estado sensible a los intereses de las grandes mayorías nacionales, que sepa escuchar y que sea eficaz en el diseño y la ejecución oportuna de políticas adecuadas. Apoyándonos en la experiencia de descentralización llevada a cabo en el Gobierno Municipal de Montevideo, se pondrá en práctica sin demoras modalidades de cogestión o de participación en la tarea del Estado en las áreas donde ésta sea posible. Queremos un ciudadano protagonista y responsable de la gestión de este Estado que propugnamos. Este diálogo es el que permitirá llegar, entonces, al diseño de Estado que queremos.

Se promoverá la descentralización en el plano político y administrativo con el objeto de estimular la participación ciudadana en todas las etapas de la gestión pública tanto en las ciudades como en las localidades y zonas rurales. Esta participación comprende la iniciativa, la puesta en práctica de las políticas a ejecutar y el contralor de la acción estatal en todos sus niveles.

Democratizar el Estado es devolver al Parlamento su carácter de foro crítico. Es necesario redefinir la democracia uruguaya como realización del paradigma representativo y de la participación popular.

Una reforma del Estado eficaz sólo se logra si es legitimada por la ciudadanía, y el gobierno y su elenco son capaces de conjugar el sentido de la conducción, con las capacidades técnicas presentes en la sociedad.

El Encuentro Progresista-Frente Amplio se compromete a proveer los cargos de dirección en su gobierno, con ciudadanos y ciudadanas calificados para la tarea, rompiendo el esquema del "premio consuelo" para

los fracasados electorales y el reparto de cargos según lealtades políticas. Se compromete a estudiar la posibilidad de legislar para que los plazos de permanencia en ciertos cargos no se correspondan con los tiempos políticos, y a establecer impedimentos para las candidaturas de quienes los ocupen, evitando de este modo la desviación común en que recaen los políticos tradicionales, que suelen transformar la gestión en un trampolín de lanzamiento personal electoral.

La reforma del Estado deberá estar asociada directamente a un avance general de la democracia, gobernando con la gente, no sólo convocándola para crear consenso sino abriendo las puertas a las tareas de control y toma de decisiones. Será un objetivo que perseguiremos como una obsesión porque estamos convencidos que somos una fuerza política que tiene otra forma de hacer política.

Para que pueda cumplir adecuadamente con sus cometidos, el Estado deberá transformarse, a efectos de actuar con la máxima eficiencia que sea posible. Va implícito que esa transformación deberá incluir la erradicación de prácticas clientelistas y de cualquier forma de corrupción, de fraude y de abuso de funciones. Propiciaremos cambios en la estructura del gasto público e introduciremos verdaderas reformas en la educación, en la seguridad social y en la Administración Central.

La gestación de un bloque político social alternativo se debe constituir en el sustento básico de esta estrategia democratizadora.

Para llevar a cabo esta reforma se ubicará como actor central de este debate al Parlamento Nacional, dada su representatividad y diversidad; como ámbito de generación de los consensos necesarios e instrumento insoslayable para dirimir las tensiones que se presenten.

En el Estado uruguayo existen además organismos y entidades -por ejemplo el Banco de la República, el Hipotecario, el de Seguros y el Central, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Sodre, el Instituto Nacional de Colonización, la Corporación Nacional para el Desarrollo y otros- que orientados adecuadamente se transformarán en poderosas herramientas de cambio.

Se dispondrá el fortalecimiento de la Oficina Nacional de Servicio Civil como instrumento de planificación de la función pública.

La construcción del Estado, sólo puede tener coherencia si desde el diseño de las políticas y programas existe una unidad conceptual, metodológica, técnica y de procedimiento. La búsqueda de soluciones a las contradicciones naturales entre intereses diferentes supone la generación de ámbitos adecuados de negociación, tal como el Acuerdo Social. Estas instancias deben preceder, en la medida de lo posible, a la toma de decisiones, permitiendo así el desarrollo de la coherencia en el ejercicio del gobierno. La participación de los diferentes actores sociales en el proceso de búsqueda de acuerdos, asegura el involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones.

La coherencia política que el EP-FA impulsa, resulta del ajuste institucional de los actores gubernamentales a la política de gobierno en el cumplimiento del programa expuesto ante la ciudadanía. Coherencia política y búsqueda de acuerdos constituirán el fundamento de una estrategia destinada a desatar los nudos problemáticos presentes hoy en el Estado uruguayo y que este proceso se plantea superar.

## **b. País Productivo**

Es objetivo prioritario del EP-FA poner la economía al servicio del ser humano, dejando atrás aquella concepción economicista que concibe a las personas como meros agentes económicos, con olvido de su dimensión integral y trascendente.

Por lo tanto, en nuestra concepción, la condición indispensable de cualquier modelo de país es que tenga como centro la generación de empleo genuino para todos sus habitantes.

El sector agropecuario, pilar histórico de nuestro país, genera los alimentos para el consumo interno y la exportación, así como buena parte de las materias primas que procesa la industria nacional, tanto para el mercado interno como externo.

Entendemos que la producción agropecuaria y su industrialización son de carácter estratégico para el país en su conjunto. En este sentido, es responsabilidad del sector público generar una política de desarrollo que armonice estos objetivos.

Asimismo, es nuestra profunda convicción, que para alcanzar ese objetivo será necesario una organización de la economía que atienda simultáneamente el crecimiento de la producción, la redistribución del ingreso y la estabilidad en las relaciones económicas y sociales.

Comprometemos todos nuestros esfuerzos para que este proyecto progresista tenga las siguientes características distintivas:

**Se centre en el trabajo nacional.** La fuerza de trabajo como el factor originario de la producción es lo que pone en funcionamiento las herramientas, las maquinarias y el saber para transformar insumos y materias primas en los bienes y servicios que constituyen la riqueza de un país. Será reconocida socialmente en el empleo y en una remuneración acorde al esfuerzo, especialización y conocimientos aplicados. Por lo tanto un objetivo central será la creación de fuentes de trabajo.

**Logre un mayor aprovechamiento de los recursos.** Pretendemos que el funcionamiento económico obtenga el mayor aprovechamiento posible de los recursos humanos, materiales, naturales, tecnológicos y financieros del país, lo que significa evitar su subutilización. Esto es particularmente importante en lo referente a la utilización de la tierra, cuya forma de tenencia y explotación deberá guardar coherencia con los objetivos del proyecto. Se garantizará un uso de la tierra como bien social, ya que es patrimonio de todos los uruguayos. Entendemos que la producción agropecuaria y su industrialización son de carácter estratégico para el país en su conjunto.

La transformación de la Estructura Agraria del País constituye un pilar fundamental del nuevo modelo y logrará un desarrollo sustentable si garantiza la seguridad alimentaria de toda la población, preserva los recursos naturales y logra que “los mas infelices sean los privilegiados”

Se propone en tal sentido la redistribución de la tierra, para lo cual, impedir la extranjerización y concentración es una condición necesaria. Para ello se derogará la ley que habilita la propiedad y explotación de la tierra a Soc Anónimas, siguiendo el legado Artiguista del Reglamento Provisional para el Fomento de la Campaña.

**Promueva la integración productiva.** Asimismo pretendemos que el país tenga un proceso productivo integrado, donde la potenciación con el trabajo nacional de los recursos ambientales y materiales, en particular la riqueza y diversidad del sector primario (ganadería, agricultura, pesca y minería) sumado al aporte de recursos captables del exterior, sea una base sólida para el desarrollo de la industria y del resto de las actividades. Especial atención se le otorgará a la actividad turística y a las actividades vinculadas a la tecnología de la información.

**Desarrolle niveles de producción adecuado a las necesidades del país y de su gente.** Tendremos como meta que dicho nivel permita:

- Ser la principal fuente de oferta para satisfacer las necesidades de consumo de la población, acordes con un nivel de vida digno y satisfacer las necesidades de insumos de origen nacional para la producción,
- Obtener excedentes exportables capaces de financiar la importación de otros bienes de consumo final, otros insumos para la producción y otros bienes de inversión.
- Destinar una parte creciente de la nueva riqueza a la inversión productiva en los diversos sectores de la actividad económica.

**Agregue el máximo valor posible a la producción nacional y lo haga valer comercialmente.** Para lo cual será clave destinar recursos y diseñar políticas para la educación en general, y para la investigación científica y tecnológica, en particular. Las políticas industrial y comercial del país tendrán por norte romper los círculos viciosos dados por la división internacional del trabajo, la dependencia científica y tecnológica, así como desprenderse de la dependencia comercial de las grandes corporaciones internacionales. Propulsar la mejor adaptación y articulación de la producción agroindustrial nacional y los bienes de exportación del país con los mercados internacionales. En definitiva, la industrialización debe ser uno de los objetivos centrales del país productivo por su contribución a la agregación de valor, la generación de empleo genuino, la incorporación de tecnología y canalización de excedentes hacia el exterior.

**Genere producción competitiva.** Es decir, de cantidad, calidad, precio, oportunidad y máxima diferenciación posible, tal que hagan factible su fluida exportación y presente ventajas para enfrentar normalmente la competencia de productos elaborados en el exterior. Dicha competitividad deberá estar vinculada a la productividad en el manejo de los recursos, al desarrollo de las capacidades de la fuerza de trabajo, a las ventajas naturales y al aporte de la infraestructura básica del país, así como a un sistema adecuado de protección económica. Dentro de este marco, consideramos que una diferenciación posible es desarrollar el alto contenido natural en ciertos tipos de productos.

**Promueva desarrollo autónomo.** En relación a este concepto bregaremos para:

- Que el motor para el dinamismo económico esté radicada en el funcionamiento de la propia economía, de modo de reducir la dependencia frente a las fluctuaciones del exterior.
- Dinamizar el mercado interno, dado que resulta indispensable para la construcción de una demanda básica y para el cumplimiento de objetivos centrales del modelo, tales como la generación de empleo, la distribución del ingreso, los niveles salariales, la inversión pública, etc.
- Fortalecer la proyección exportadora del país. Es una oportunidad para nuestra inserción regional y mundial, la promoción de un tipo de producción que, por su especialización no requiera gran escala,

nos permitiría superar la restricción que el actual diseño tecnológico plantea para la industria moderna, basado en escalas de producción que, por lo general, superan los límites de nuestro aparato productivo.

**Tenga un crecimiento sostenible.** Para que esto sea posible aplicaremos políticas económicas que:

- Propendan a una armonía territorial y sectorial en el crecimiento, coherente con el desarrollo de cadenas productivas y coherentes con la dimensión de las empresas, incluyendo una política especial para la adecuada inserción de las PYMES en el contexto de la economía.
- Se apoyen en factores de segura disponibilidad y en la generación de excedentes, que una vez volcados a la inversión garanticen la continuidad y el mejoramiento del proceso productivo.
- Fomenten una creciente productividad del trabajo.

**Logre una producción sustentable.** Dicha explotación de recursos deberá garantizar la sustentabilidad de los mismos, por lo que la no depredación y el respeto al medio ambiente, son consideradas premisas fundamentales.

**Avance hacia un país productivo y solidario, con distribución de la riqueza, mecanismos de inclusión y participación social.** El gobierno del EP-FA promoverá que el proceso de agregación de valor se realice con una simultánea distribución equitativa del ingreso generado. En este marco, respetaremos y promoveremos las formas participativas de organización de los ciudadanos, en especial la sindicalización y las diversas formas asociativas que apunten a dichos fines, como el cooperativismo y en tal sentido, consideraremos especialmente el factor integrador de las pequeñas empresas y las expresiones de organización de la sociedad civil. En particular, en un programa de desarrollo rural caracterizado por su carácter equitativo, inclusivo y sustentable, se promoverá a los sectores más carenciados del medio rural y se propenderá a la solución de sus problemas estructurales, tanto como sus carencias más urgentes. Asimismo, se promoverá la mayor articulación social y política con todos los actores sociales de medio rural.

**Otorgue un rol activo y orientador del Estado.** Desarrollar al país en base a su potencialidad productiva y distribuir su resultado con justicia social requiere un Estado activo, capaz de orientar ese proceso. Está demostrado que el mercado, interferido por el poder, por sí sólo no es buen asignador de recursos. La intervención del Estado, se basará en un Plan de Desarrollo Económico surgido de los acuerdos entre todos los sectores vinculados a la producción. A su vez, imprimiremos a esta intervención las siguientes características:

- Tendrá selectividad en dicha asignación de recursos, buscando orientar la inversión hacia los sectores considerados prioritarios, exigiendo a su vez las correspondientes contrapartidas. Los criterios para determinar la selectividad deberán ser claros, transparentes y de impacto económico y social. Al respecto, la creación directa o indirecta de empleo, la generación o el ahorro de divisas, la descentralización territorial, el impacto ambiental, el dinamismo tecnológico y la capacidad para generar nuevos productos, son los principales criterios que nos comprometemos a aplicar.
- Considerará todos los instrumentos de política económica, sin descalificaciones a priori, tales como los subsidios, el crédito selectivo, controles al movimiento de capitales, evaluando su aplicación o no en cada situación particular y en cada coyuntura.
- Buscará fortalecer la infraestructura básica del país que oficia de soporte para la competitividad de la producción nacional de bienes y servicios, en especial para la actividad turística. En este sentido, será fundamental la inversión que realicen las empresas públicas.
- Se propondrá fortalecer el nivel de la educación y de la investigación. Comprometemos la puesta en práctica del Sistema Nacional de Innovación.
- Elaborará y aplicará políticas sectoriales, tales como política agropecuaria, industrial, de turismo, entre otras. Articulará las políticas agropecuarias y el desarrollo rural con un proceso de descentralización y desarrollo local.
- Fomentará la inversión privada en base a estímulos sujetos a los controles, contrapartidas y seguimiento de resultados. Ello 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 comprometerá esfuerzos por mantener actividades amenazadas por cierres o subutilización de recursos, cuando exista una evaluación económica y/o social positiva. En estos casos, la participación estatal podrá adquirir distintas modalidades, como empresas de capital mixto, asociaciones con trabajadores, etc.
- Intervendrá mediante la política fiscal y de previsión social, en procura de una distribución más equitativa del ingreso, hasta el límite marcado por las restricciones no superables existentes en el entorno macroeconómico.

- Velará por el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, prevaleciendo la condición de que el necesario logro de los equilibrios en el sector financiero de la economía estará cimentado en el positivo desempeño del sector productivo de la economía y no a la inversa.
- En las empresas públicas, en tanto tengan rol estratégico, las reformas salvaguardarán el patrimonio y la gestión estatal y se tenderá a que las tarifas se fijen teniendo en cuenta los costos globales de producción eficiente, criterios de selección de productos y el interés social, evitando su uso como impuesto encubierto.

**Procese una profunda reforma en el sistema financiero.** El sistema financiero adaptado al país productivo, deberá tener controles especiales para que no esté al servicio de la especulación y la fuga de capitales. Por el contrario, el desarrollo del mercado de capitales deberá abrir espacio a un mayor grado de intermediación financiera con instrumentos más variados y que puedan utilizarse para la adecuación de la conducta de las instituciones y de los usuarios. Se promoverá una banca pública fuerte y eficiente, capaz de desarrollarse en diversas áreas (inversión, fomento, PYMES, etc.) que refuerce su carácter de eje de la política crediticia. Se introducirán modificaciones en el marco regulatorio tendientes a generar mayores niveles de confianza y equidad. Se propenderá a un sistema bancario de dimensión adecuada a las escalas de producción nacional y fundamentalmente volcado a la canalización del ahorro hacia la inversión productiva. Se dará un tratamiento diferencial y preferente a la banca minorista que atienda a las actividades productivas de menor escala y a las radicadas en el interior del país.

En ese contexto se promoverá el Fondo de Garantía de Depósitos, la adecuación de la Tasa de Interés y el retorno al uso preponderante de la moneda nacional.

El Secreto Bancario no deberá interponerse ante los requerimientos de información de los organismos de contralor del Estado, los de la administración tributaria y del Poder Judicial.

Los Bancos Extranjeros que operen en el país con el nombre de su casa matriz, además de ceñirse al marco regulatorio y a la supervisión, tendrán que tener el respaldo patrimonial de aquellas.-

**Procese una profunda reforma en el sistema Tributario.** La política tributaria deberá operar como un instrumento eficaz de recaudación y simultáneamente con el objetivo extrafiscal de estimular la actividad productiva del país y el empleo. Deberá atender las urgentes necesidades sociales, desestimulando la rentabilidad proveniente de la especulación financiera. La redistribución y el fortalecimiento del desarrollo de los sectores productivos determinarán la presión fiscal, siendo acordes a la cobertura y los servicios estatales.

Se impulsará una reforma del sistema tributario que permita corregir la inequidad en la carga tributaria de los contribuyentes. La misma incluirá el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas que simplifique el sistema de recaudación y que respete la capacidad contributiva de los agentes económicos.

Nuestro sistema tributario será progresivo, en una tendencia contraria a la que se ha establecido hasta el momento, promoviendo que los contribuyentes de menores recursos aporten menos en términos proporcionales, que los de mayores recursos.

Los gravámenes diferenciales, los subsidios y las exoneraciones serán utilizados como instrumentos al servicio de los objetivos de producción, redistribución del ingreso y generación de empleo definidos en el marco de un presupuesto por programa equilibrado en el mediano plazo, habilitando políticas contracíclicas. Asimismo, la carga tributaria recaerá en mayor o menor grado sobre gastos o sobre ingresos, atendiendo a dichos ciclos económicos.

Se reformarán las administraciones fiscales y se adecuarán los instrumentos necesarios para que el control sea eficaz y transparente.

**Sea conciente de que para un país productivo hará falta un MERCOSUR productivo.** A nuestro entender ello implica:

- Concebirlo no sólo como una integración comercial, sino como complementación económica, donde se promueva la integración de las cadenas productivas y la máxima coordinación que sea posible en las políticas macroeconómicas.
- Reconstituir un clima adecuado, en el que la mutua colaboración en beneficio de todos, prime sobre la competencia de intereses particulares. Negociar condiciones acordes a nuestras posibilidades de inserción, basadas en el respeto a nuestro derecho de agregar valor a nuestras producciones de origen primario.
- Aspirar a una negociación conjunta de los temas que hacen a los objetivos o a la problemática común, como son la integración con el Pacto Andino, posición sobre el ALCA, el relacionamiento con la Unión

Europea, así como el tema del endeudamiento externo y eventuales controles sobre el movimiento de capitales.

**Aborde la Deuda Pública.** Conocido es que la crisis financiera provocada por la aplicación del modelo neoliberal absorbió las reservas estatales y elevó la deuda en moneda extranjera del sector público a más del 100% del PBI. Por lo tanto, la deuda externa ha pasado a ser una restricción de primer orden, que el reciente canje de títulos públicos no ha solucionado. El EP-FA encarará este problema con los siguientes criterios:

La administración de la deuda del sector público estará relacionada al cumplimiento del objetivo principal de desarrollo económico y social.

El relacionamiento con los organismos internacionales deberá basarse en principios firmes de negociación, tanto en lo referente a la deuda que el país mantiene con ellos, como con los acreedores privados. El gobierno progresista, sin rehuir las obligaciones contraídas por el Estado, buscará solucionar el problema de la carga de la deuda externa, sin allanarse ante imposiciones o condicionamientos de los organismos internacionales.

Un ajuste recesivo para pagar el servicio de la deuda, por la vía de aumentar los impuestos o reducir el gasto socialmente necesario, sería equivalente a pagar deuda a costa de más hambre, más desempleo, menos salud, menos educación, menos vivienda digna para los uruguayos y uruguayas, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social.

La inviabilidad de pagar con ajuste o sacrificando el crecimiento futuro de la economía, es advertida por los propios acreedores, que tienden a entender que sólo podrán cobrar si al país le va bien. La confianza que restablecería el crédito externo debe generarse a partir del sinceramiento de las situaciones, nunca de su ocultamiento.

No se trata solamente del problema del crecimiento global de la economía, sino de cómo se crece y para quién se crece.

El gobierno uruguayo deberá sumar sus esfuerzos con los gobiernos de países, especialmente de América Latina, que enfrenten problemas similares respecto a su deuda externa, para intentar su solución en el marco los principios antes establecidos.

**Desarrolle políticas en ciencia y tecnología e innovación** En el mundo actual, la producción de

Desde este punto de vista resulta clave la Innovación y Desarrollo en las telecomunicaciones, así como también los desarrollos en biomedicina y otras investigaciones y tecnologías vinculadas con la salud, la industria farmacéutica y sectores relacionados.

La aplicación de recursos presupuestales a este fin gozará de especial preferencia. Las intendencias y los entes autónomos deben realizar inversiones en este rubro. El incremento de los fondos también deberá originarse en un crecimiento significativo de la inversión privada en Innovación y Desarrollo (I+D) para lo cual deben existir estímulos estatales.

Asimismo, pueden cumplir un importante papel en el financiamiento la banca pública de fomento y la banca cooperativa.

### **c. POLITICAS SOCIALES**

La política social del gobierno progresista, implementada a través del Estado democráticamente articulado con toda la Sociedad y comprometido a garantizar la cobertura de las necesidades básicas para toda la población y a la creación de condiciones que permitan el pleno desarrollo de la persona humana, se basa en las siguientes orientaciones principales: justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular.

#### **Ø Justicia Social**

Las profundas desigualdades sociales existentes, que se han agravado debido a las políticas implementadas por los gobiernos de las sucesivas coaliciones blanqui-coloradas que hemos venido soportando, constituyen sin ninguna duda una injusticia intolerable y el mayor problema de nuestra sociedad por lo que reclaman absoluta prioridad.

Esas desigualdades implican que mientras una minoría vinculada a los grandes negocios, la especulación y las transnacionales acumula riqueza, la gran mayoría del país está sufriendo una pérdida de calidad de vida y sectores crecientes (más de un tercio de la población) viven en la pobreza e incluso en la indigencia extrema, privados de necesidades elementales para un desarrollo personal y social mínimamente aceptables.

El problema de la pobreza por su dimensión y por sus consecuencias en el presente y para el futuro requiere un enfoque:

J integral que combine las políticas sociales entre sí y con las políticas económicas;

J diferencial para compensar las gravísimas desigualdades actuales;

J participativo para involucrar no solo a los interesados sino a toda la sociedad en la solución del problema.

El principio orientador básico de toda la política social progresista y el único que fundamenta adecuadamente una justicia social es el principio artiguista: "que los más infelices sean los más privilegiados"

#### **Ø Mejor calidad de vida**

La satisfacción de las necesidades básicas indispensables para el ser humano durante todo el desarrollo de su vida, tales como alimentación, salud, educación, vivienda, acceso a los servicios, seguridad y previsión sociales, es lo que determina la calidad de vida de la gente.

Ahora bien esos servicios vitales en nuestro país son inversamente proporcionales a las necesidades de la gente. Los que más los necesitan son los que o no los tienen, o les resultan insuficientes o los reciben pero son de mala calidad.

Por tanto para mejorar las condiciones de vida de nuestro pueblo es absolutamente necesario modificar sustancialmente esos servicios vitales a fin de que sean directamente proporcionales a las necesidades de la gente y no al revés como ocurre actualmente.

Algunas de las medidas fundamentales de un gobierno progresista en esta materia son el apoyo al sector productivo con el fin de aumentar las fuentes de trabajo y frenar de inmediato el deterioro salarial como también impulsar decididamente una gradual recuperación del ingreso de las familias.

En este sentido y en procura de aliviar las situaciones más acuciantes se implementará un Plan Nacional de Alimentación instrumentado en coordinación con las redes sociales e institucionales y los sistemas de educación y de salud, tanto en Montevideo como en el interior.

El acceso a la práctica deportiva es un derecho más de todos los ciudadanos y ciudadanas y el poder político tiene la responsabilidad de asegurarlo. El EP

Para ello es necesario coordinar los esfuerzos de todas las organizaciones públicas y de la sociedad civil, evitando las superposiciones, las omisiones y la fragmentación de la atención.

Y, además, es imprescindible descartar el criterio particularista y corporativo con el que tradicionalmente se han financiado las políticas sociales y comprender que las mismas requieren una financiación colectiva de toda la sociedad sobre la base de un sistema tributario justo que tenga en cuenta la real capacidad contributiva de las personas, eliminando la distribución regresiva actualmente imperante.

#### Ø **Integralidad**

Las políticas sociales progresistas tienen un enfoque integral e integrador del conjunto de la sociedad abarcando por consiguiente no solamente los aspectos sociales propiamente dichos, sino también los económicos y los administrativos.

Por tanto las políticas sociales que aquí se proponen de ningún modo son independientes, ni tampoco dependientes, sino interdependientes con las políticas económicas e institucionales que se plantean en otros capítulos del programa progresista.

La vinculación con las políticas económicas se da fundamentalmente por el lado de la necesidad de una financiación global de las mismas, por la necesidad de impulsar medidas de apoyo al sector productivo para crear fuentes de trabajo dignas y por la voluntad de implantar políticas impositivas que tengan en cuenta la capacidad contributiva y la distribución equitativa de la riqueza.

La vinculación con las políticas administrativas se da fundamentalmente por la necesidad de planificar y coordinar la acción de todos los organismos del Estado, nacionales, municipales, centrales y descentralizados a fin de aumentar la eficiencia y la eficacia de las políticas siempre en el marco de la mayor participación social posible.

#### Ø **Salud para todos**

Se avanzará sustantivamente en la construcción de un Sistema Nacional de Salud con un Seguro Nacional de Salud, con amplia participación de los trabajadores y usuarios tanto en la conducción como en la base territorial.

Priorizamos la atención primaria y preventiva como parte de un cambio del modelo de atención a la salud. A tal efecto se potenciarán al máximo las policlínicas barriales, coordinando las instituciones públicas, mutuales y comunitarias y los distintos niveles de atención.

Deberá asegurarse la cobertura de salud para toda la población, aprovechando todos los recursos humanos y materiales disponibles, regulando y controlando los medicamentos, insumos y tecnologías, consolidando un servicio sin fines de lucro dentro del sistema nacional integrado de salud.

#### Ø **Educación para el desarrollo y la cultura ciudadana**

La democratización del acceso – a través de la superación de las condiciones que hoy la limitan - y la mejora sustancial de la calidad de la enseñanza resulta fundamental para la construcción de un país productivo y justo que apunte al desarrollo humano, la construcción de ciudadanía, la formación permanente, la cultura y la innovación.

La educación debe atender las tremendas desigualdades sociales existentes, rescatando su carácter integrador y su apertura a la comunidad. La educación técnica y profesional debe jerarquizarse para todas las edades y a todo nivel, así como la investigación y la extensión en función del interés nacional. Debe apostarse a la formación y profesionalización docente.

Es imperioso construir un sistema nacional de educación acorde a estos objetivos promoviendo la participación, la descentralización y la autonomía, recobrando la esencialidad del carácter público de la educación. La enseñanza no formal y comunitaria, al igual que los medios de comunicación, deben aprovecharse al máximo en esta dirección.

Todo ello requiere un aumento presupuestal significativo contemplando el planteo plebiscitado en 1994 en relación al PBI tendiendo a ajustarse a las recomendaciones de organismos como la UNESCO.

Rechazamos los proyectos de mercantilización de la educación, impulsados por organismos internacionales como la OMC, en la medida que reivindicamos su carácter de derecho esencial y patrimonio nacional.

#### Ø **Seguridad social integral**

Se deberá modificar sustancialmente el sistema actual.

El nuevo sistema de carácter integral estará basado en los principios de: universalidad, redistribución, solidaridad, intergeneracional, participación, protección y aportación tripartita. Los beneficios de la seguridad

social deben atender las necesidades reales tanto de activos como de pasivos priorizando a los más necesitados.

El retiro abrupto de la vida activa genera severos problemas y origina verdaderos dramas sociales. Por lo que se propondrá un sistema de retiro o jubilación gradual de la actividad laboral combinando con políticas de estímulo a la contratación de jóvenes.

La financiación del sistema debe ser tripartito, contando con el apoyo de toda la sociedad.

#### Ø **Vivienda popular**

La política de vivienda, articulada en el plan quinquenal, abarcará a toda la población, priorizando a los más carenciados para hacer efectivo el derecho a la misma; se definirá e implementará con amplia participación ciudadana.

Se emplearán diferentes formas de gestión y tenencia, crédito y subsidio, para atacar los distintos problemas: acceso, permanencia, producción, tierra, mejoramiento y mantenimiento, aprovechando las infraestructuras existentes y potenciando a la construcción para generar empleo.

Se promoverán asimismo los consensos necesarios para constituir una política de Estado en la materia.

#### Ø **Participación y descentralización**

La profundización de la democracia tiene como eje fundamental la participación de la ciudadanía y en particular de los trabajadores y usuarios. Este protagonismo constituye un derecho y una necesidad social para aumentar la calidad y el impacto de las políticas que se implementen.

Los gobiernos conservadores desdeñan la participación de la gente e implantan sus medidas que benefician a los menos y perjudican a los más, en forma inconsulta y autoritaria. Por el contrario el gobierno progresista tendrá como norma la consulta y el respeto a la iniciativa de los involucrados, aunque atendiendo siempre las prioridades y el interés general de la sociedad por encima de intereses particulares.

La descentralización debe ser motor de la ejecución de las políticas promoviendo la transferencia de poder a los actores locales. Es una alternativa para favorecer el desarrollo equilibrado y sustentable, conjugando políticas de ordenamiento territorial y desarrollo en una perspectiva estratégica.

### **d. INSERCIÓN INTERNACIONAL**

El gobierno progresista desarrollará una política exterior independiente, de defensa de la soberanía e intereses nacionales, favorable a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, a la vigencia de los derechos humanos, a la distensión internacional, a la preservación del medio ambiente y sus normativas, y a las relaciones entre Estados y pueblos regidas por el derecho internacional.

Se basará en los principios de respeto de la integridad territorial y de la soberanía; la no-agresión; la no intervención y no-injerencia en los asuntos internos de los países por ningún motivo de carácter económico, político o ideológico; igualdad y conveniencia mutua.

Para la aplicación de estos principios y para la estrategia de inserción internacional, se buscará el restablecimiento de una política de estado, que se respalde en grandes acuerdos políticos y sociales y que mantenga continuidad en los futuros períodos de gobierno.

Se trabajará en la reforma y el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas y en la nueva estructura de su Consejo de Seguridad, impulsando todas las acciones que impliquen la democratización de los organismos multilaterales y la obligación de respetar y cumplir las resoluciones de la Asamblea General y del Tribunal Penal Internacional (TPI).

Es hora de reivindicar la iniciativa y el protagonismo de los países del Sur, los cuales, en la medida que expresen los intereses de sus pueblos, tendrán más posibilidades de transitar por los caminos de solidaridad y cooperación internacionales y lograr que las inversiones productivas, el intercambio comercial o el científico-tecnológico avancen de acuerdo con los intereses nacionales y regionales de esos pueblos.

La integración de los pueblos de América Latina es un objetivo histórico cardinal, que hoy se hace imprescindible para el desarrollo de nuestro país y los pueblos latinoamericanos. En este sentido, el FA, a la vez que asume como propio el reclamo para su gobierno nacional, compromete su emprendimiento de buscar los necesarios acuerdos dentro del Acuerdo Regional del MERCOSUR, para exigir como bloque regional el levantamiento inmediato y total del inhumano bloqueo al que se encuentra sometido el pueblo y el gobierno cubano.

*El mundo descansa sobre un orden internacional injusto. La extrema concentración de la riqueza en un pequeño grupo de naciones poderosas y la difusión de la pobreza al resto del planeta, constituyen una preocupación central de nuestra fuerza política una vez que, nuestro país, forma parte del mundo dependiente y pobre. La estructura del relacionamiento internacional, determina que la riqueza de unas naciones tiene por condición la pobreza de las demás. El gobierno progresista inscribirá en su política internacional la lucha contra este orden expoliador e injusto que conspira contra los más elementales derechos del ser humano, procurando la construcción de un orden internacional más justo.*

*El gobierno progresista promoverá la aplicación de criterios de racionalidad y austeridad haciendo que el servicio exterior del país cumpla su papel de forma eficaz y de representación de los auténticos intereses nacionales con énfasis en la promoción y búsqueda de mercados para la producción nacional y desarrollo creciente de las relaciones científico- técnicas y culturales con otros Estados.*

## **INSERCIÓN REGIONAL: MERCOSUR**

La inserción del Uruguay en el MERCOSUR es parte del proceso de integración, entendiéndose que es preciso reestructurar su funcionamiento, contenido y relacionamiento. Es nuestra necesidad, pero coincide con los proyectos estratégicos de desarrollo de los vecinos como Brasil y Argentina y otros países latinoamericanos que la vislumbran como única salida a su subdesarrollo.

El EP - FA entiende que la profundización y el fortalecimiento del MERCOSUR representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en el bienestar de la población.

La estrategia de construcción del MERCOSUR no puede acotarse al ámbito de la economía, debe abarcar el desarrollo de otros tales como el ámbito social, cultural, tecnológico, etc. 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 y debe ser revisada lo más rápidamente posible. El carácter político-estratégico del MERCOSUR debe ponerse de relieve y debe convertirse en el eje central de nuestra estrategia de inserción internacional.

La construcción y profundización del MERCOSUR debe enmarcarse en una estrategia más amplia que otorgue interés prioritario en la cooperación a escala del continente sudamericano. Visualizamos al MERCOSUR como una puerta abierta en un proceso de integración regional de toda América Latina. Al mismo tiempo, para Uruguay es de especial interés la incorporación de otros países, lo que ha de facilitar equilibrar las grandes asimetrías existentes. El ingreso de nuevos socios plenos al MERCOSUR y el relacionamiento con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) deben constituir ejes prioritarios de la estrategia desplegada por nuestro bloque regional.

El MERCOSUR representa la plataforma más adecuada para el desarrollo de las negociaciones con otros actores internacionales. Para los países del bloque la posibilidad de alcanzar acuerdos beneficiosos en negociaciones internacionales implica establecer un compromiso creíble con la existencia de la unión aduanera y con la profundización del proceso de integración en la región.

La construcción de instancias supranacionales representa un desafío ineludible si se pretende implementar eficazmente las políticas comunes. La creación de la Secretaría Técnica del MERCOSUR y de instancias de arbitraje para dirimir conflictos de intereses entre los socios (Tribunal de Solución de Controversias) deben valorarse como positivas. Deberá propenderse, asimismo, al desarrollo de instituciones que vayan avanzando en aspectos tales como la coordinación de políticas macroeconómicas y de seguridad social, el desarrollo de infraestructura, el sistema monetario y financiero, el impulso de regiones con menor desarrollo relativo, la movilidad de los factores de producción, la consolidación de la Unión Aduanera, etc.

La creación de un Parlamento del MERCOSUR es una decisión política fundamental. Este tema debe discutirse en profundidad para posibilitar la articulación de las agendas sociales, económicas y políticas presentes en el complejo proceso de integración en curso, asegurando la transparencia y democratización de las decisiones. Reconocemos, no obstante, que la complejidad de los aspectos involucrados en la concreción de una iniciativa de este tipo no podrá resolverse en plazos breves, aunque la definición de sus etapas debe ser jerarquizada en la Agenda.

## **POLÍTICAS DE FRONTERA: INTEGRACIÓN NACIONAL Y REGIONAL**

El gobierno progresista desarrollará Políticas de Frontera definidas y coherentes con el proyecto de integración nacional y regional, que vayan más allá de los distintos acuerdos y normativas bilaterales hoy existentes.

Estas políticas serán parte de un Plan Nacional de Desarrollo que, contemplando el interés nacional y el desarrollo armónico del país, reconozca y potencie las posibilidades de las regiones fronterizas como zonas de vinculación e integración con nuestros vecinos directos.

Basados en una concepción de frontera como un fenómeno vivo y complejo, con componentes culturales, jurídicos, productivos, comerciales y de integración humana y que, a la vez, deben reafirmar nuestra soberanía nacional y transformarse en zonas claves para la integración regional, propenderemos a su desarrollo como factores de crecimiento económico, cultural y social para el país todo.

Las Políticas de Frontera deberán contener los criterios de integración y desarrollo regional incluidos en las definiciones y acuerdos nacionales en general y en particular en todo lo referente al MERCOSUR, a la vez que promoverán acuerdos puntuales específicos con Brasil y Argentina y sus Provincias y Estados correspondientes, procurando un desarrollo armónico conjunto.

### **ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)**

*El gobierno progresista asumirá el compromiso de negociar con "voz única"; la conformación de acuerdos y bloques de las naciones del Sur es un elemento fundamental para promover un orden internacional más justo en los ámbitos internacionales de negociación del comercio mundial (OMC), buscando estrechar vínculos con aquellos países con los que se comparte intereses y acuerdos, y que enfrentan las prácticas oligopólicas, monopólicas y proteccionistas que imponen las grandes transnacionales y los países centrales.*

*Se trata de conseguir negociar condiciones que nos permitan salir de la pobreza y no aceptar de ninguna manera las que crearán dificultades prácticamente insuperables para salir de ella.*

Un MERCOSUR coherente y ampliado deberá tener una política exterior común que pueda presentarse ante la Organización Mundial de Comercio en defensa de los intereses de sus miembros y que permita llevar a cabo un diálogo y una negociación eficaz con la Unión Europea y con Estados Unidos.

El gobierno del EP-FA se incorporará al grupo de los 20 impulsado por el gobierno de Brasil, con el propósito de fortalecer un bloque de poder alternativo.

### **AREA LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)**

Las difiermitan salir 0 1CID 2( )e( )hcorpod1CID 2[ju un ALCdelopea yfe)6(nm(ólicaimpu)6(l pe)s mip(e)-6(s)-e(rafe)6En

## **PLENARIO NACIONAL**

### **RESOLUCION**

#### **EL FRENTE AMPLIO Y LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCION PUBLICA**

El fortalecimiento y la confiabilidad de la función pública pasa por erradicar la “Cultura del Secreto”, aplicando la máxima transparencia en la Gestión Pública.

En la proyección de un gobierno progresista, en lo inmediato no es concebible una reactivación productiva, necesariamente gradual: sin el ejercicio ético y moral de la gestión pública, cuya ejemplificación política debe ser inmediata. Uno de los principales componentes del ejercicio democrático, radical y sin claudicaciones, de una gestión de gobierno, es la conducta de los gobernantes.

En consideración a lo precedentemente expuesto todo ciudadano tiene el derecho de conocer todas las instancias en una gestión de gobierno, como asimismo la declaración jurada de ingresos, activos y pasivos, de los gobernantes. La ciudadanía tiene que tener acceso a la información del estado patrimonial de los gobernantes al comienzo de su gestión, durante la misma y a su finalización.

La transparencia y la publicidad son principios esenciales para el ejercicio de la función pública, por lo que el acceso a la información debe estar garantizado. El derecho al acceso a la información es un principio consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto de San José de Costa Rica.

A través el levantamiento del secreto bancario para los gobernantes, de la máxima publicidad por todos los medios para las declaraciones juradas patrimoniales que obligatoriamente deben efectuar y la obligación de informar a los poderes del estado y a la ciudadanía en general; constituyen una propuesta de conducta diferenciadora, de nuestra Fuerza Política, cuando propone un contralor generalizado para todo el sistema político, en la circunstancia histórica de tener posibilidades de acceder al gobierno nacional.

**APROBADO POR CONSENSO con 5 abstenciones**  
**Montevideo, 19 de abril de 2004**

# LINEAMIENTOS DE CONDUCTA PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Aprobado por el Plenario Nacional  
del Frente Amplio

Art. 1.- El Frente Amplio asume los siguientes principios para el ejercicio de la función pública:

- a) Vocación de servicio a la sociedad, particularmente hacia los más necesitados.
- b) Actitud solidaria, austeridad y honestidad personal y funcional.
- c) Respeto de todos los derechos humanos, de la dignidad de la persona y combate de toda forma de discriminación o intolerancia.
- d) Prevención de toda implicancia entre la gestión de gobierno y la obtención de beneficios personales, familiares o sectoriales, así como de la posibilidad de obtenerla mediante la concesión de ventajas a particulares.
- e) El respeto y la atención de los planteamientos de todos los ciudadanos, de modo que estos perciban que sus derechos son respetados y su voz escuchada, sin distinción política, sectorial o de cualquier otra naturaleza.
- f) Intransigencia ante el ausentismo y la falta de dedicación y esfuerzo.
- g) Profesionalización y capacitación *permanente*.
- h) Colaboración en tareas comunes.
- i) Respeto a los funcionarios y a sus organizaciones gremiales.
- j) En general el combate contra todo abuso, exceso o utilización de la función pública con fines individuales o de cualquier índole

Art. 2.- Su transgresión por parte de aquellos que actúan en cargos de representación de gobierno o de confianza, será juzgada de oficio o a instancia de parte por el Tribunal de Conducta Política.

Art. 3.- 1. Las personas que sean electas o designadas para ocupar cargos en el gobierno deberán presentar copia ante el Tribunal de Conducta Política de la declaración jurada prevista en la ley 17.060 y demás normas de prevención y lucha contra la corrupción, en las condiciones y plazos que dichas normas establecen.

2. Dentro de los sesenta días de dejar el cargo, deberán presentar otra declaración jurada que represente el patrimonio vigente a esa fecha.

Art. 4.- En caso de que el patrimonio del funcionario tenga alguna modificación relevante, la declaración jurada deberá ser actualizada dentro de los treinta días de la misma.

Art. 5.- Dicha declaración jurada, además de los datos que se requieren por la legislación vigente, deberá incluir:

- a) La nómina de los bienes que el funcionario utiliza aunque jurídicamente no sean de su propiedad.
- b) Constancia de su pertenencia a cualquier empresa, compañía u organización con o sin fines de lucro; con retribución o sin ella, cuyos intereses puedan colidar con el cargo público para el cual se le designa.

Art. 6.- El Tribunal de Conducta Política, de oficio o a instancia de parte, por resolución fundada, podrá analizar dicha declaración, lo que se informará posteriormente al titular. Su publicidad sólo podrá ser hecha con la conformidad del funcionario que la presenta y/o en consideración de oportunidad o conveniencia por parte del TCP.

***El TCP previo a tomar cualquier resolución informará al compañero, dándole vista para que pueda hacer sus descargos.***

Art. 7.- Es incompatible con el ejercicio de la función pública cualquier actividad que signifique tener interés personal directo o indirecto en los actos que se deriven de su función.

Ninguna persona que actúe en representación del Frente Amplio podrá aceptar privilegios indebidos. En tal sentido, cualquiera sea la jerarquía de su cargo, deberá rechazar la obtención de beneficios que surjan del

ejercicio de su función, tales como retribuciones privadas por su gestión, o nombramientos de allegados en puestos públicos. Deberá abstenerse también de participar en la adjudicación de contratos de obra o de servicios que beneficien a personas vinculadas con él.

Art. 8.- El Tribunal podrá de oficio o a instancia de parte, por resolución fundada, requerir la prueba de todo enriquecimiento patrimonial del funcionario, de su cónyuge si no mediase separación judicial de bienes anterior a la fecha de ingreso al cargo, o de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela.

Art. 9.- Todo nombramiento o contrato de funcionario en la administración pública cualquiera sea su modalidad, deberá informarse en Internet como mínimo. En dicha publicación debe constar, como mínimo, el nombre y apellido de la persona, el procedimiento mediante el cual se le ha designado, las responsabilidades que tendrá a su cargo, su retribución, y los nombres y apellidos de los jerarcas que firmaron su nombramiento.

Art. 10.- La publicación de todo nombramiento o contrato de funcionario, en cualquier dependencia de la organización pública nacional, deberá cumplirse dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de la fecha de la designación. El incumplimiento de esta obligación de publicidad será considerado falta grave y originará las responsabilidades políticas de los jerarcas firmantes del nombramiento.

Art. 11.- Todos los frenteamplistas que sean designados para ocupar cargos en el gobierno deberán seguir los lineamientos de acción que este les fije con abstracción del sector político al que pertenezcan.

Salvo impedimento fundado, todos ellos deberán participar en los organismos de base del Frente Amplio.

Art. 12.- El acceso a cargos en la gestión de gobierno del Frente Amplio significa una alta distinción y como tal debe ser asumida.

La función pública debe ser ejercida en régimen de dedicación total y a tiempo completo.

**Quien al tomar posesión del cargo ejerza alguna actividad privada, debe arbitrar los medios para que dicha actividad no colida en modo alguno con la realización efectiva y eficiente de todos y cada uno de los deberes inherentes al cargo público al que se acceda en representación del Frente Amplio.**

Art. 13.- La retribución nominal que perciban quienes ejerzan cargos electos o de confianza, una vez efectuados los descuentos legales, estará sujeta obligatoriamente a retenciones para contribución a las finanzas centrales del Frente Amplio.

El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave.

Art. 14.- En la fijación de sueldo de los funcionarios de confianza se debe tener en cuenta que la aceptación del cargo significa estar de acuerdo con la política de austeridad en las remuneraciones que el gobierno fije, más allá de que la misma pueda eventualmente significar recortes en el ingreso que la persona o el cargo tenía previamente, mediante el establecimiento de topes a las mismas.

Art. 15.- Todas aquellas personas que ocupen cargos de confianza política en representación del Frente Amplio, se comprometen a aceptar que su permanencia en el cargo se extenderá mientras que la misma cuente con la confianza del Presidente o Intendente, y se estime políticamente conveniente, lo que supone que estos deberán acatar, en caso de que existan los reparos graves y debidamente fundados resueltos por la fuerza política.

Art. 16. Todas las personas que acepten asumir cargos en representación del Frente Amplio deberán suscribir y aceptar estos lineamientos de conducta.

Montevideo, 19 de abril de 2004

# FUERZA POLÍTICA, GOBIERNO, TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

## APROBADO POR EL PLENARIO NACIONAL DEL FRENTE AMPLIO

### Introducción

El Frente Amplio tiene más de 32 años de vida política, pero la lucha de los trabajadores y del pueblo uruguayo que condujo a su fundación es todavía más larga.

***La unidad política de la izquierda no fue un proceso fácil. Su construcción demandó grandes sacrificios y costó sangre, cárcel, exilio y esfuerzos de decenas de miles de orientales, hombres, mujeres y jóvenes, que dieron lo mejor de sus vidas para construir un país solidario, en el que se pudieran realizar los mejores valores de justicia social que alentaba su lucha.***

La acumulación política realizada durante tantos años está a punto de dar sus frutos y el Frente Amplio, junto a sus aliados, tiene grandes posibilidades de alcanzar el gobierno en las próximas elecciones.

Ello pone sobre la mesa, con más fuerza que nunca, la necesidad de profundizar las definiciones realizadas sobre la relación que tiene que existir entre el Frente Amplio, su gobierno, los trabajadores y toda la sociedad civil.

La alternancia en el gobierno entre blancos y colorados, al servicio de los mismos intereses, ha consolidado un tipo de administración que permitía el cambio de personas en el gobierno sin que se resintiera demasiado.

El gobierno progresista, sin embargo, no se podrá sostener y consolidar, solamente cambiando a las personas que integran el gabinete y aplicando otro programa.

Ello no alcanza. Un gobierno al servicio de los intereses populares y las grandes mayorías nacionales, además de instalar su equipo, integrado por cuadros de probada idoneidad técnica, para llevar adelante su programa; tendrá que modificar una burocracia instalada funcional al bloque de poder. Y eso no será tarea fácil. Llevará tiempo y esfuerzo. Para hacerlo el FA y sus aliados también tendrán que cumplir con su propósito de promover la participación, transferir capacidad de decisión a la gente y transformar a los ciudadanos y al pueblo en protagonistas activos, que gestionen sus propios intereses y participen en la difícil tarea de gobernar el país.

El FA se ha construido a sí mismo a partir de la aplicación de ese principio, sin olvidar que la construcción de una fuerza política anticipa la de su gobierno. No se puede, por lo tanto, aplicar determinados principios para la construcción de la fuerza política y aplicar otros distintos para construir el gobierno.

La descentralización política y la participación ciudadana tienen que formar parte de los principios que guíen o pauten la forma de funcionamiento del nuevo gobierno progresista.

### Pautas generales para una política de relacionamiento

Es innegable que para delinear con nitidez cuál debe ser el relacionamiento entre el Gobierno Progresista y la sociedad organizada, hay que tener definidas las reglas de relacionamiento entre el gobierno y la fuerza política. Estas reglas deben estar dirigidas a dotar de racionalidad y eficiencia a la relación entre ambos ámbitos, que, obviamente, comparten los mismos objetivos estratégicos. Si no está claro esto - y lo que es aún más importante - no se respetan las reglas de juego acordadas oportunamente, se verá dificultada la posibilidad de establecer un diálogo que permita cumplir los objetivos antedichos.

Lo primero que hay que tener presente es que se trata de ámbitos distintos, tanto por su composición, por sus reglas de toma de decisiones, por sus tiempos y por sus responsabilidades ante la sociedad. A pesar de esto es posible y necesario encontrar caminos de ida y vuelta que permitan los mejores resultados.

La relación entre la fuerza política y su gobierno para cumplir con los objetivos planteados, debe encararse estableciendo un adecuado equilibrio entre la función de orientación global que ejerce la fuerza política, y la necesaria autonomía de gestión que debe existir para gobernar eficientemente.

La relación fuerza política-gobierno debe sostenerse sobre tres grandes pilares:

Autonomía relativa, es decir, el mutuo reconocimiento de que hay ámbitos, reglas y tiempos que son distintos y que cada actor tiene derecho a ser reconocido como tal. El término “relativa” ayuda a entender que no estamos hablando de disociación o ajenidad. Por el contrario, se trata de expresar un mismo proyecto en ámbitos y en tiempos de acción distintos. Hay plena autonomía para desarrollar los roles correspondientes, pero dentro de un marco de relaciones acordado y nítidamente definido.

Coordinación: Las acciones de uno y otro actor apuntan a los mismos objetivos estratégicos, por lo que debe buscarse que se potencien mutuamente, que sean armónicas y entendibles como parte de una misma línea de acción estratégica. Una coordinación fluida, que ajuste correctamente tiempos y necesidades de cada parte, aumenta la efectividad y la eficacia de cada uno para cumplir con sus compromisos y objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Responsabilidad: La toma de decisiones y la definición de cursos de acción deben implicar que quien las asume esté dispuesto a hacerse cargo de las consecuencias y como estas afectan a otros actores políticos y sociales. Aún más, quienes actúan en lugares de dirección, deben tener siempre presente que sus decisiones y acciones presentes pueden afectar su misma capacidad de maniobra futura. Esta influencia es, sin duda, muy fuerte en la relación fuerza política gobierno, lo que ambos actores deben tener siempre presente.

Queremos subrayar que estas tres grandes orientaciones deben funcionar juntas y articuladas a la hora de diseñar e implementar políticas de relacionamiento. La falta o la hipertrofia de alguna de ellas pone en riesgo el equilibrio y la racionalidad de estas políticas y, en definitiva, atenta contra la concepción que tenemos sobre esta fundamental área.

Entre las múltiples responsabilidades que están a cargo de una fuerza política, una central, en relación con el gobierno, es la definición del Programa Nacional y el Plan de Gobierno. Esto implica que la orientación programática, el contenido de la propuesta de gobierno a realizar son fundamentales para entender las políticas de relacionamiento, más aún, en el caso de las fuerzas progresistas. Se trata de definiciones que tienen que ver con la profundización de la democracia. Compete a la fuerza política, además, la fijación de criterios éticos y de comportamiento para quienes desempeñen funciones de responsabilidad de gobierno, la instrumentación de mecanismos orgánicos de contralor de la aplicación del programa, seguimiento permanente y respaldo al gobierno.

La autonomía de gestión se ejerce y relaciona con la implementación de los lineamientos programáticos en los planes que se estime conveniente; lo referente al funcionamiento, mejora e innovación de la administración; en todo lo concerniente al relacionamiento institucional (con organismos o actores públicos, privados y sociales en general); el manejo de los tiempos de gobierno (que no siempre son los de la fuerza política)

Las políticas de relacionamiento reconocen distintos ámbitos de aplicación. Obviamente el primer principio debe ser que, a partir del reconocimiento de las particularidades de cada área, el conjunto de las políticas en cada plano debe tener elementos comunes y coherencia tales que permita una acción que se alimente de la reflexión y la práctica. Particularmente, el accionar del gobierno con los funcionarios públicos debe desarrollarse de tal manera que sirva de referencia para la implementación de las políticas de relaciones laborales en el ámbito privado. Estas deben ser refundadas desde las bases de la ampliación de la ciudadanía y del impulso del desarrollo justo y sustentable, en un marco de profundos cambios que se han producido en el mundo del trabajo.

Los distintos aspectos de relacionamiento que podemos destacar son:

- Gobierno Fuerza-Política
- Gobierno Empleador-Sindicatos
- Gobierno-diversas organizaciones sociales
- Gobierno orientador y controlador de las Relaciones Laborales
- Participación y consulta ciudadana

La participación y el diálogo son elementos de sustentación centrales de la acción de gobierno. Es más, es de aquí que debe surgir la legitimidad de los cambios estructurales que impulsará el FA y sus aliados desde el gobierno nacional, que tendrán como fundamental meta la superación de la exclusión social. Como decíamos anteriormente se trata de ampliar la democracia y la ciudadanía, con el objetivo de superar la incomunicación social y la falta de transparencia, utilizando todos los mecanismos posibles de descentralización y estímulo efectivo de participación popular.

## El gobierno progresista

- 1- Nuestro gobierno resultará de la decisión soberana de la ciudadanía, expresada en el respaldo de nuestra propuesta electoral, lo que supone una legitimidad democrática que siempre hemos reivindicado y que valoramos profundamente. Dicha legitimidad democrática implica que el gobierno tiene un fuerte respaldo y un mandato expreso de la ciudadanía de gobernar –esto es, decidir y arbitrar intereses diversos- y de hacerlo de acuerdo a un programa explicitado clara y oportunamente ante los electores. Dicho mandato supone la intención de hacer prevalecer el interés general por sobre los intereses particulares, de grupos o personas. Nuestro compromiso con la ciudadanía toda es el de gobernar para todos los uruguayos, en base a las definiciones y prioridades de nuestro programa, para todos aquellos que acompañaron nuestra propuesta electoral y los que adhirieron a otras propuestas, los ciudadanos sin partido y la población en general. El principal compromiso contraído por un gobierno del Frente Amplio es de hacer un buen gobierno y, de acuerdo a su programa, hacerlo en beneficio de los más postergados y las grandes mayorías.
- 2- El gobierno tendrá que ser, sin lugar a dudas, el gobierno del FA y sus aliados, en tanto la fuerza política es la responsable de su propuesta, su programa, sus candidatos, su equipo y su gestión. Ella es la que, a través de sus organismos, establece y fija las líneas generales de su Programa Nacional y Plan de Gobierno y dentro de ellas el gobierno de la fuerza política se tiene que manejar. Obviamente, al ser sometidas a la voluntad ciudadana en el proceso electoral, estas líneas también adquieren la calidad de compromiso ante la sociedad. La fuerza política deberá evaluar, permanentemente, lo que realiza el gobierno en función de lo definido en las instancias orgánicas, y su compromiso con la ciudadanía, teniendo presente que en el Programa hay cosas centrales, otras no tanto y otras menores, secundarias y que su enfoque debe apuntar a lo medular, no a lo secundario.
- 3- La organización política no puede ni debe agotarse a sí misma en su relación con el gobierno. Ello significaría una gran limitante para la misma. Esta debe trascender el gobierno y elaborar políticas para el futuro.  
El gobierno es el hoy, la fuerza política el mañana. Ella debe proyectar la acción de hoy hacia el futuro, darle perspectivas al gobierno. Este, sin la construcción de esas perspectivas, se agotaría en sí mismo. Se puede reivindicar el control que la fuerza política debe ejercer sobre el gobierno. Pero no se puede olvidar ni dejar de lado la proyección de futuro: se estaría renunciando a una de las principales funciones de la organización política.
- 4- En ese sentido, tal como decíamos más arriba, no hay ni puede haber autonomía o independencia total. El gobierno progresista será producto de la responsabilidad del Frente Amplio y sus aliados y de los que lo construyeron y lo construyen día a día.
- 5- Se ha interpretado mal la frase sobre la necesidad de cortar el cordón umbilical entre la fuerza política y el gobierno: ello refiere al gobierno cotidiano, pues no se puede gobernar al ritmo del funcionamiento de la Fuerza Política. Este es mucho más lento que el ritmo del gobierno, y por lo tanto, una vez instalado el gobierno, tendrá su propio ritmo y, en los aspectos cotidianos, no puede esperar a las definiciones de la fuerza política. Esta delega en el gobierno, su gobierno, la capacidad de decidir y llevar adelante sus tareas. La fuerza política ayudará al gobierno a aplicar el Programa acordado en común y a difundir en el seno del pueblo sus realizaciones y proyecto.
- 6- Es innecesario e imposible gobernar en asamblea permanente. Innecesario por cuanto los compañeros llamados a tomar las decisiones lo hacen en base a un programa y luego de haber sido elegidos, entre otras cosas, por su capacidad de llevarlo adelante. Imposible por la propia dinámica de la acción de gobierno que implica la múltiple toma de decisiones en varios ámbitos. El compañero elegido por el FA para desempeñar la más alta tarea de gobierno, lo ha sido, entre otras cosas, por su capacidad para desenvolverse en un ámbito muy complejo. Esa capacidad se manifiesta también cuando hay que decidir cuestiones controversiales, por no haber estado previstas con anterioridad o aun cuando fueron previstas hay que ajustarlas a la realidad del momento. En los casos de situaciones controversiales importantes, no analizadas previamente, es más necesario que nunca la consulta previa a la fuerza política para que ésta ayude en la búsqueda de soluciones y se corresponsabilice. La fuerza política no puede limitarse a ser informada a posteriori del hecho consumado, ya que inhibe la crítica por su esterilidad o por la supuesta desautorización de quién tomó la resolución en cuestión.
- 7- Asegurar el gobierno de la fuerza política, con un programa apoyado y compartido por los sectores sociales que componen el pueblo y los que necesitan del desarrollo del país soberano para encontrar un principio de satisfacción a sus necesidades y sus problemas, es el principal desafío a resolver. Ello

implica que se gobierne para todos los uruguayos, pero desde el programa que necesariamente refleje los intereses del pueblo y sus aliados, de las grandes mayorías nacionales.

### ***Agrupación Nacional de Gobierno***

- 8- Siempre se asocia el gobierno al Poder Ejecutivo; sin embargo, este necesita de mayorías parlamentarias que respalden su gestión. Y cómo se logran estas forman parte de la acción de la fuerza política.
- 9- Se considera que la fuerza política debe orientar las políticas de gobierno, tanto en lo que tiene que ver con el Ejecutivo como con la práctica Legislativa. A su vez, la Agrupación Parlamentaria Nacional, que actualmente funciona, deberá mantenerse con toda su especificidad.
- 10- Para contribuir a trazar los grandes lineamientos de la política de gobierno, se constituirá la Agrupación Nacional de Gobierno, que se reunirá en forma periódica para tratar temas de importancia considerable.-

Ella deberá estar integrada por el Vicepresidente de la República, el Secretario de la Presidencia, los ministros integrantes de la Fuerza Política, los intendentes electos, el Presidente y el Vicepresidente de la misma, los legisladores electos, así como la Dirección Política, con los sectores y la representación de base manteniendo la proporcionalidad.

Esta Agrupación se reunirá periódicamente y toda vez que se necesite consultar a la Fuerza Política y sus decisiones abarcarán a todos los ámbitos del gobierno (ejecutivos y legislativos)

- 11- La Agrupación Nacional de gobierno designará una Mesa como ámbito de funcionamiento regular, estableciendo su integración y régimen de trabajo.

La Mesa convocará a los legisladores cabeza de listas cuando funcione como elemento de consulta urgente o toda vez que se necesite tomar decisiones rápidas y que puedan significar un cambio en relación a lo que estaba decidido con anterioridad o que haya que tomar decisiones no previstas, pero de gran significación política. En estos casos integrará también a los cabezas de listas.

### ***Gobierno y fuerzas sociales***

- 12- El acceso de la Fuerza Política al gobierno, aun en lo exitoso del proceso iniciado, no elimina la contradicción de intereses entre el trabajo y el capital y entre el Estado y sus funcionarios asalariados y la diversidad de intereses y demandas en la sociedad. La propia idea de Acuerdo Social lo avala. La enorme modificación ocurrida en la economía y en la sociedad contemporáneas a consecuencia del neoliberalismo determinan que los sectores populares y nacionales se compongan hoy de un gran número de desempleados, subempleados, indigentes, excluidos, trabajadores, pasivos, clases medias, sectores productivos golpeados por la crisis y sectores afectados por diversas formas de discriminación. Contemplar y articular los distintos sectores de la sociedad, castigados por las políticas tradicionales en torno a un proyecto alternativo es un desafío central de nuestro tiempo  
El gobierno progresista debe reconocer desde un primer momento tales hechos y las luchas económicas y los conflictos que sin duda se han de generar.
- 13- Gobernar no es sólo un acto de elaboración de programas y lineamientos a llevar adelante. Por ello no alcanza con cambiar los encargados de resolver e instrumentar los lineamientos de gobierno en distintos ámbitos, sino que implica poder llevarlos adelante desde una estructura adecuada que contemple la elaboración, la puesta en práctica, el co

- 15- Una actitud, para nosotros equivocada, es la de no transferir capacidad de decisión. Ello le quitaría respaldo a una gestión que, obviamente, lo va a necesitar y lo va a tener que organizar. Por lo tanto, la gran tarea de la fuerza política, con miras al gobierno popular, es promover el desarrollo de un sujeto social colectivo, con ámbitos de participación, hacia el que hay que transferir capacidad de decisión.
- 16- Uruguay cuenta con una gran ventaja al respecto, y es que, en principio, tiene una amplia y extendida red social a la que hay que estimular y apoyar, así como un movimiento sindical unitario y combativo. No se parte de cero y no hay que empezar a trabajar desde una red social inexistente.
- 17- Los elementos enunciados se expresan en el Acuerdo Social, que pasará a ser, sin duda, un eje estratégico de la acción del Gobierno Progresista. Tal como dicen los documentos aprobados por el Congreso Tota Quinteros de setiembre de 2001.

*“Este Acuerdo Social sólo será posible si persistimos en el camino ya emprendido de consolidar un amplio bloque social y político que exprese a todos aquellos que son víctimas del actual modelo neoliberal y que estén dispuestos a coincidir en la oposición y la propuesta. La lucha y la movilización popular serán determinantes en cada coyuntura para la búsqueda y concreción de acuerdos sociales.*

*El gobierno progresista apoyado en el acuerdo entre todas las fuerzas que conforman la base social del Frente Amplio y en la necesidad de profundizar la democratización y el involucramiento de todos los sectores que apuestan al progreso y al crecimiento con justicia, ampliará la convocatoria al rico tejido social de organizaciones, asociaciones, gremios, sindicatos y cámaras comprometidas con el desarrollo soberano del país.*

*Se trata de una convocatoria amplia en la que cada sector deberá contribuir a los objetivos planteados.*

*El proceso de diálogo y búsqueda de acuerdos no se puede agotar en los temas económicos sino que tiene que incluir a aquellos derechos sociales, políticos y culturales que construyen ciudadanía, los que pueden dotar de sentido de desarrollo integral al crecimiento productivo.”*

- 18- El acuerdo social es entonces el marco estratégico en el que se deben inscribir las políticas de relacionamiento. Para decirlo con claridad: los múltiples canales de diálogo que debe establecer el gobierno progresista con la sociedad organizada no son un elemento separado del programa, por el contrario, deben expresar plenamente la participación, el compromiso ciudadano y la transparencia que están en la base misma de nuestra propuesta.
- 19- El acuerdo social debe plantearse desde una visión compartida sobre ciertos aspectos de la realidad y sobre propuestas de acción acordadas y respaldadas por todas las partes involucradas, si no quedará en una aspiración ideológica o política ni será el instrumento útil de gobernabilidad progresista. Se trata de tejer las coincidencias en torno al proyecto común del bloque social alternativo. Tal como se viene diciendo, el Acuerdo Social implica la voluntad de propiciar la más amplia participación, el reconocimiento de los actores sociales relevantes y de las organizaciones que se han dado. En este sentido cobra especial significación el área de la Economía Social, en sus diferentes expresiones asociativas y, en especial, el Movimiento Cooperativo, que debe ser reconocido como un actor social fundamental, especialmente en lo que tiene que ver con la estrategia del país productivo, de la construcción de un Proyecto de desarrollo integral y la democratización de la vida económica.-
- 20- En este marco, y a la luz de algunas dificultades de la hora, ha quedado de manifiesto que tenemos carencias en lo que se refiere a la relación entre fuerza política, gobierno de la fuerza política, actores sociales – muchas veces con demandas de claro corte corporativo – y sociedad en su conjunto. El no esclarecer los términos de ese relacionamiento –cada vez más conflictivo – puede convertirse en un verdadero obstáculo de cara a las transformaciones que propugnamos.

La fuerza política y su gobierno, así como el amplio, multifacético y combativo movimiento de masas, integramos el bloque político y social alternativo (o las grandes mayorías nacionales), opuesto al bloque de poder. Como tales integrantes, tenemos todos un mismo proyecto que, en sus grandes líneas, puede ser caracterizado de popular, nacional y democrático, antiimperialista y antioligárquico. Proyecto que hemos ido elaborando en medio de duras luchas y que, por eso mismo, aplicaremos, controlaremos y defenderemos, todo a la vez. Integramos un gran bloque histórico y tenemos un proyecto esencialmente similar.

Sin embargo, desde el punto de vista de su composición social, el bloque alternativo no es algo homogéneo, sino que esta conformado por distintas clases, fracciones de clases, capas y estratos. Desde el punto de vista de la forma, su expresión tampoco es uniforme, sino multiforme: se expresa y

organiza en el plano político, social, cultural, etc. Tampoco, en consecuencia, son similares los comportamientos, usos y costumbres de sus integrantes.

Las clases, fracciones de clase, capas y estratos, así como las organizaciones mediante las cuales se expresan las grandes mayorías en los diferentes planos, conformamos objetivamente un bloque social y político con intereses comunes, pero también con matices, diferencias y proyectos finales no necesariamente similares. De aquí, por ejemplo, la posibilidad real de existencia de contradicciones y visiones diferentes a la interna del bloque alternativo.

Por lo anterior, partiendo de que la realidad analizada es compleja, se vuelve necesario establecer mecanismos formales (aprobados y respetados por todos), y/o reforzar los ya existentes, a través de los cuales se establezca el relacionamiento entre los distintos componentes del bloque de los cambios. Urge, entonces, fortalecer y/o crear los ámbitos de debate, los caminos para reglamentar y solucionar las contradicciones o conflictos (hasta cierto punto inevitables) y los dispositivos de apoyo, asesoría o estudios que posibiliten la participación efectiva de los actores político-sociales que hacen al bloque histórico. Y ello, al mismo tiempo que reconocemos que la gestión administrativa de gobierno y el partido político deben tener ámbitos de acción separados, así como reconocemos la autonomía del movimiento de masas respecto de los partidos políticos.

21- La autonomía es necesaria y fundamental para la preservación de las características, objetivos y roles diversos de la fuerza política, el gobierno y las fuerzas sociales.

22- Históricamente, el movimiento sindical en su conjunto, ha sido capaz de trascender la perspectiva meramente corporativa en aras de un proyecto de país, planteándose la alianza con otras capas y sectores sociales.

Esa experiencia avala nuestras expectativas sobre la concreción de amplios acuerdos sociales en torno a una estrategia de desarrollo nacional asumida por un gobierno de nuestra fuerza política, la cual asume el legado histórico de las luchas de los trabajadores y de todos los sectores postergados en pos de la emancipación social y la independencia nacional.

Al mismo tiempo, más allá de los acuerdos estratégicos, en la coyuntura inmediata, muchas veces legítimamente, las organizaciones sociales defienden los intereses específicos de los sectores a los que representan.

A partir de esta situación pueden presentarse conflictos con otros sectores sociales o con el gobierno que encarne un proyecto para el conjunto del país.

Esto de por sí no es dramático, ya que la vida es conflicto y el avance se procesa encarando conflictos. El tema es como se resuelven.

Una fuerza progresista en el gobierno deberá defender el cumplimiento integral de su programa, asumiendo el ejercicio pleno de la autoridad del Estado, en los márgenes estrictos del orden jurídico y a través de la metodología del respeto y del diálogo.

Resolver conflictos puede implicar optar por unos u otros intereses en función de una orientación ideológica acerca de lo que se considere más beneficioso para la sociedad en su conjunto.

**23- La Fuerza política en el ejercicio del gobierno asume la concreción de un proyecto de cambio para el país.**

Este proyecto no es el resultado de la suma de los intereses sectoriales que existen en la sociedad, sino en su articulación y/u opción por unos sobre otros, en beneficio de la comunidad, para el presente y/o su futuro.

Vale decir, que sobre la base de la realidad material de la sociedad y de la situación concreta de las diferentes clases y sectores sociales, se trata de una construcción que se juega fundamentalmente en el terreno de la política, del discurso y de la acción política y que a su vez, para ser viable, debe generar un consenso activo en toda la sociedad en torno a esta propuesta.

24- A su vez, para una fuerza política progresista y de izquierda, resulta fundamental articular una propuesta de conjunto viable, que permita un avance progresista con soluciones para los problemas de hoy y el desarrollo futuro. Y se hace necesario implementar una estrategia inteligente, participativa, que permita enfrentar con éxito las políticas negativas a los intereses de las mayorías en el presente, y posibilite no sólo ganar el gobierno sino gobernar para lograr el cambio, un desafío que depende en buena medida de la capacidad de relacionamiento con la sociedad organizada sobre la base de la comprensión de su diversidad, el respeto de la autonomía de lo político y lo social, y la necesidad de la concertación permanente entre ambos para viabilizar un proyecto.

25- Para todo esto, se requiere una manifiesta y consecuente voluntad de diálogo para hacer viable las transformaciones. La profundidad y la permanencia de estas está en relación directa con el grado de

Involucramiento y compromiso que asume la sociedad. Esto no se logra sino es a partir de privilegiar el diálogo y acuerdo, en lugar de la imposición autoritaria e inconsulta.

26- Esta voluntad de diálogo y apertura a la participación, que deberá ser la seña de identidad de nuestro estilo de gobierno, debe realizarse en distintos planos.

- ✓ La **Reforma Institucional** que debe encarar el gobierno progresista deberá incluir, en primer lugar, la institucionalización de formas de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil. La reglamentación y conformación del Consejo Nacional de Economía o un ámbito similar de participación de los diversos actores sociales. La participación de los trabajadores en la dirección de las Empresas Públicas a través – por ejemplo – de sindicaturas, la Descentralización Política, son algunos de los aspectos que debe incluirse en dicha Reforma.
- ✓ En el primer año de gobierno, la discusión del Presupuesto Nacional 2005 –2009 debe ser la ocasión para propiciar una amplia participación e involucramiento social en la primera ley fundamental que se deberá aprobar. Deben construirse aquí las bases de la participación institucionalizada, favoreciendo la organización y el fortalecimiento de la sociedad civil, buscando achicar lo más posible la distancia entre ella y el gobierno.

En relación a los trabajadores bajo nuestra administración debe establecerse un buen relacionamiento sustentado en el respeto mutuo, el diálogo y la concertación, sobre la base de algunos parámetros claramente definidos e impulsados:

- El compromiso del gobierno de mejorar las condiciones laborales y salariales, de acuerdo a sus posibilidades y definiciones estratégicas atendiendo la situación y el proyecto global.
- El Impulso de la negociación colectiva y la política de convenios.
- El otorgamiento de mejoras significativas en materia salarial y de beneficios a los trabajadores del Estado, debe acompañarse del establecimiento de una clara contrapartida en términos de mejora de productividad y de la gestión, atención al público y mejora del rendimiento en el Estado, así como el involucramiento de los trabajadores en la gestión y el incentivo del compromiso por parte de los mismos a la hora de reafirmar su actitud de servicio hacia la sociedad

27- La refundación de las relaciones laborales debe partir de el ejemplo de un Estado que impulse decididamente la negociación con los funcionarios, con el firme propósito de llegar a Convenios Colectivos en el sector público, en los que se determinen con claridad los compromisos de cada parte, hacia el objetivo de la dignificación de la función pública y dotar de la máxima calidad a los servicios y productos del sector público.

28 - Un modelo de relaciones laborales institucionalizado debe asentarse sobre:

- legitimidad de las organizaciones (sindicatos-empresarios): refiere a que realmente representen a los actores del mundo del trabajo, sea por afiliación, por convocatoria, adhesión, etcétera.
- reconocimiento de todas las partes: gobierno-sindicatos-cámaras empresariales
- confianza, respeto y disposición permanente al diálogo
- legalidad por convenios laborales, en particular el cumplimiento de la Ley de Consejos de salarios.
- Ratificación de los Convenios Internacionales con la OIT

29 - Debe tenerse presente que hay un componente esencial de nuestras políticas de reactivación y Empleo: la defensa por parte del Estado de los derechos laborales y de las garantías para el pleno ejercicio del derecho de sindicalización. En este sentido se promoverá por la vía administrativa y se legislará sobre la obligatoriedad de la Negociación Colectiva, cuyo desarrollo será preocupación central del Gobierno Nacional. Estas políticas buscarán dotar de racionalidad democrática a las relaciones laborales, ampliando al máximo las vías institucionales para la resolución de los conflictos.

30- Posiblemente sea en esta área en la que se ponga a prueba con la máxima exigencia la apuesta estratégica del Acuerdo Social. El Gobierno pondrá de su parte su compromiso de abrir puertas, de garantizar ámbitos y acuerdos alcanzados; las organizaciones populares tendrán canales de expresión de sus necesidades y los sectores empresariales tendrán la posibilidad de expresar sus preocupaciones e intereses, sabiendo que la suerte de los emprendimientos productivos estará ligada a

la creatividad, la capacidad de asumir riesgos, en un marco de respeto a las reglas del diálogo y a los objetivos gubernamentales de largo plazo.

- 31- En relación a los trabajadores particularmente se promoverá la participación de los mismos, la coparticipación en mecanismos de calificación, controles, productividad (preferentemente colectiva), capacitación, ascensos, premios, sanciones, etcétera. También mecanismos de prevención de conflictos, preavisos, diálogo, etcétera
- 32- Propuestas para acuerdo, que deben por lo menos ser discutidas, son:
- la reducción de la jornada laboral.
  - eliminación de las horas extras (utilización solamente en situaciones extraordinarias).
  - legislación sobre la negociación colectiva por rama de actividad
  - fuero sindical
  - integración de trabajadores a la dirección en organismos públicos
  - comités de empresas y comisiones paritarias
  - equidad en cuestiones de género referidas al trabajo
- 33- En el marco de la discusión se deberá profundizar en el análisis de los cambios en el mundo del trabajo, sus impactos y sus efectos. Las instancias de acuerdo deben ser foros en los que se comiencen a considerar públicamente y con transparencia algunos temas que han permanecido en segundo plano, pero que son centrales para la vida de cientos de miles de uruguayos y uruguayas. Entre ellos: la informalidad, la flexibilización, la tecnología, el nuevo desempleo, la precarización de los puestos de trabajo. Sin una visión compartida sobre lo que ha pasado en el mundo del trabajo en los últimos 30 años, no es posible llegar a acuerdos sólidamente cimentados.
- 34- A nivel estatal en particular, se debe asegurar la participación de los trabajadores con capacidad de gestionar las empresas del Estado.
- 35- El gobierno popular es tal, por su relación con los trabajadores a cargo, por la forma en que resuelve los problemas o las necesidades del conjunto del pueblo. Eso lo tiene que hacer a partir de los trabajadores que tiene a su cargo: son el instrumento necesario para la gestión popular, pero el carácter popular surge por cómo resuelve las necesidades de la gente, los problemas de la gestión y su relación con los trabajadores.
- 36- Asumimos, como cuestión de principios, la relación con los trabajadores. La fuerza política, necesariamente, tiene que establecer cómo se plantea llevar adelante el relacionamiento y, a partir de lo discutido por los propios trabajadores, posteriormente elaborar una política de intercambio y relacionamiento acordada entre ambas partes. Ello no hará más que confirmar, desarrollar y profundizar algo que existe desde el nacimiento del Frente Amplio.

**Montevideo, 19 de abril de 2004**

# PLENARIO NACIONAL FRENTE AMPLIO

## RESOLUCION

El Plenario Nacional del Frente Amplio, reunido en el día de la fecha, reafirma la vigencia de los lineamientos y propuestas programáticas elaboradas y consensuadas por las Unidades Temáticas y la Comisión Integrada de Programa, expresadas en los documentos por ejes programáticos, “de respaldo para la discusión de Grandes Lineamientos Programáticos”, con las modificaciones aprobadas en el IV Congreso “Héctor Rodríguez”.

**APROBADA POR UNANIMIDAD**  
**Montevideo, 19 de abril de 2004**

## Respaldo para la discusión del documento Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010

### I- DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

#### Introducción

La democratización de la sociedad influye en la democratización del Estado. Éste, por su estructura y funcionamiento se relaciona con la sociedad; tanto cuando actúa como cuando no lo hace. La gestión del gobierno progresista debe estar guiada por un conjunto de principios que pasan por la profundización de la democracia y que se relacionan con un proceso de desarrollo de las relaciones entre el Estado y la población, en la aplicación del programa de transformaciones, preconizado por el EP-FA, que se apoya en la participación de los trabajadores y una gran diversidad de sectores sociales. La confluencia de sectores sociales diversos, contradictoria y dinámica, es la base del acceso de las fuerzas progresistas al gobierno y, en consecuencia, el programa de gobierno, las formas de relacionamiento al interior de esa diversidad social y con las instituciones estatales, los tiempos de realización programática y la hondura de las transformaciones, deben estar directamente relacionadas con la voluntad de cambio de la población. Concebimos este nuevo Estado como un medio para el logro del respeto de los derechos humanos de toda la población, de equidad social y como palanca para el desarrollo sustentable, así como pilar imprescindible de la profundización de la democracia.

Frente a cada tema se analizará el estado de situación de la estructura del Estado y las formas de funcionamiento al momento en el cual el EP-FA deba asumir el gobierno. Pero este análisis no es neutro, pues tiene como finalidad servir para la construcción de un Estado que sea el sostén de un país integrado, próspero, progresista y solidario.

Cuando el EP-FA habla de "Reforma del Estado" no se refiere a ningún programa de manipulación estatal como los ya aplicados y que han contribuido a la actual debilidad institucional. Por el contrario, cuando lo hacemos, se hace referencia a un programa de acción política concebido como de largo aliento. Se está haciendo referencia a la construcción de un estado fuerte, activo, moderno, creativo, flexible, innovador, que asume y expresa la unidad e integridad del país pero que lo atiende en su complejidad. Afirmados en ellas debe permitir recuperar los grandes momentos de construcción estatal del pasado, donde se rescaten las mejores tradiciones y potencien los esfuerzos que hoy realizan, a lo largo y ancho del país, decenas de miles de funcionarios que sustentan el trabajo actual de lo que subsiste de la acción estatal hacia el futuro y por ende, marcar una nueva presencia en el concierto regional e internacional.

La Reforma del Estado es la construcción de un Estado representativo de los intereses de las grandes mayorías nacionales que potencie al máximo sus cometidos esenciales, de fuerte interlocución con la sociedad y que genere espacios institucionales para ello. Un Estado de derecho que piense su institucionalidad en función de generar ciudadanos y ciudadanas conscientes de sus derechos, que genere las condiciones para la más plena inclusión social, posibilite un país productivo con infraestructura moderna y que su accionar se exprese con transparencia sobre la base de los valores republicanos.

Este programa para la construcción del Estado supone trabajar sobre la base de un diseño necesariamente participativo. Un diseño en donde la especificidad de la construcción estatal pueda dialogar con los diferentes actores sociales y en donde se puedan encontrar los distintos programas gubernamentales. Es preciso integrar a los trabajadores, formales e informales, los pequeños y medianos comerciantes, industriales y productores rurales, los sectores ligados a la educación y la cultura, los distintos colectivos etarios, de mujeres, étnicos, de creencias, que representen a las distintas identidades. El nivel alcanzado por la crisis económica, social y cultural, determina para el EP-FA la responsabilidad de la realización de una reforma del Estado y de una firme acción política que de respuesta a los intereses de amplios sectores sociales, incluyendo aquellos que habiendo sido favorecidos, hoy también sufren las consecuencias de la obcecada aplicación de las políticas neoliberales. La profundización de la democracia está ligada precisamente al cumplimiento del programa de cambios. Anida en éste un componente democrático que es su base ética, pero a la vez, es el motor de la participación y de la realización efectiva de las transformaciones en todos los ámbitos de la vida social. La lucha contra la exclusión y la pobreza pasa por la reactivación económica y, consiguientemente, por la solución a los graves problemas provocados por la desocupación, los bajos salarios y la pérdida de derechos históricos de los trabajadores conquistados a través de decenas de años de lucha, cambios del sistema educativo, la construcción de un sistema de salud basado en principios solidarios, la cobertura integral de la seguridad social, la accesibilidad a la justicia; que constituyen el telón de fondo imprescindible para que las políticas de emergencia que necesariamente deben permitir el despliegue de la democracia y de toda su potencialidad de avance democrático hacia una sociedad más justa y solidaria.

## **ORIENTACIONES PROGRESISTAS PARA TRANSFORMAR EL ESTADO.**

### **La reconstrucción del Estado.**

El punto de partida del próximo gobierno está condicionado por un estado de situación en el cual aparece una diversidad de nudos problemáticos.

Cada uno de estos nudos se ha construido en un proceso histórico de casi medio siglo de políticas e intervenciones en la conducción del Estado que han ido alejándolo de las funciones esenciales de incentivar la distribución equitativa de los bienes y servicios de la sociedad. El nudo se arma por la yuxtaposición de elementos que se entrelazan para llegar a la situación actual. La diversidad de elementos y tiempos determinan la complejidad de cada nudo que pasamos a clasificar. La importancia de su exposición agregada es que permite construir desde el inicio una actividad gubernamental coherente y mantenerla.

1. Relación entre los poderes del Estado. Desde el punto de vista formal la independencia de Poderes se mantiene. Desde el punto de vista de la cultura relacional y del desempeño se produce un proceso de disparidad. El Poder Legislativo, en los hechos, tiene un desempeño ligado más a las iniciativas del Poder Ejecutivo que al desarrollo de sus ámbitos de competencia. El Poder Judicial es lento y sufre la falta de recursos y sobre todo la dependencia económica en su gestión. También se le somete, de forma constante, a las presiones políticas. El Estado requiere que se impulse una cultura de relacionamiento entre Poderes basado en la cooperación, colaboración y respeto para una mayor armonía de desempeño.
2. Los organismos de control del Estado. Se produce de forma paulatina un debilitamiento de los órganos de control del Estado. Pasan a ser instituciones con un marcado proceso de burocratización, con escaso poder e ineficiencia en sus procesos y en sus resultados. Estos organismos requieren de un respeto y apoyo a la modernización de sus funciones. Se les debe dar la jerarquía de cuasi Poderes en su funcionamiento y en la relación con los Poderes del Estado. Del mismo modo, se debe estimular por todos los medios las diferentes funciones de contralor del Estado con relación a todos los actores públicos y privados.
3. Funcionamiento del Poder Ejecutivo. Existe cada vez más marcada la existencia de un deslizamiento del presidencialismo establecido por la Constitución de 1966 a un presidencialismo omnipresente y que en sus prácticas a menudo ignora las normas republicanas sobre las que se basa de forma tradicional nuestra democracia que ha ido vaciando de contenido a los Ministerios, Programas, Unidades Ejecutoras y a la misma Presidencia de la República como institución. Son evidencias del deterioro del Poder Ejecutivo las prácticamente nulas reuniones del Consejo de Ministros, la vigencia de acuerdos fictos, con el corolario de la falta de coordinación entre carteras, así como, la falta de convocatoria del Consejo de Economía Nacional previsto en la Constitución, el no-funcionamiento de la Comisión de Descentralización, el centralismo de la OPP, evidencian el aislamiento progresivo del Poder Ejecutivo. El diseño y desarrollo de una nueva cultura de gobierno para el ámbito del Poder Ejecutivo es todo un programa que parece imprescindible conformar e implementar.
4. Los Ministerios de Estado. Los Ministerios están vacíos de contenido. Cada vez desempeñan menos competencias y ejercen menos atribuciones. Su relación con la sociedad y los actores en su área de competencia es cada vez más tenue lo que afecta una cultura democrática y eficaz de gobierno, por lo que deben ser fortalecidos o refundados, dándoles, además de programas de acción claros, sustento presupuestal para llevarlos a cabo .
5. Los organismos del Art. 220. Existe una concepción limitativa de la autonomía establecida para estos organismos. Las limitaciones económicas se ligan a la falta de democratización con la que se aplica. La plena autonomía de los organismos del Art.220 de la Constitución debe ir acompañado de un efectivo ejercicio de su legitimación por el demos que integran e incluyen.
6. La profesionalización del Servicio Civil. El período post-dictadura puede ser tipificado como un tiempo que ha construido un discurso hipócrita que proclama la necesidad de eficiencia pero que ha atacado sistemáticamente a la institucionalidad del funcionario público, un destrato a su persona, una desvalorización hacia su trabajo, un uso clientelístico y un marcado nihilismo, como también falta de respeto al ciudadano. La profesionalización se impone sobre la base de una modernización jurídica y técnica y la capacitación en el marco de una efectiva evaluación del desempeño e involucramiento en la tarea.
7. Gobiernos Locales y Ordenación del territorio. El país ha vivido desafiando el axioma que dice que no es posible el desarrollo integral de los Gobiernos Locales. Las relaciones sociales, productivas y de poder tienen en el nivel local un referente importante que debe ser reconocido. La sola existencia del nivel nacional y departamental tiende a generar importantes dicotomías culturales y de acción que deben ser negociadas en los ámbitos que existen y que no funcionan por la vocación centralista de los

partidos que han gobernado el país. Es por ello que este es un asunto que supone también la existencia de una política integradora y transversal.

8. **Actividades Productivas:** En las últimas décadas, y debido a la aplicación sistemática de las políticas neoliberales, el Estado ha ido perdiendo su capacidad de articulación de la actividad productiva, dejándola librada a la lógica del mercado. Será necesario pues, el diseño de políticas de promoción e inserción que permitan al Estado recuperar y profundizar su papel activo como mediador social y articulador de la actividad productiva. Por otra parte, se afirmará la presencia del Estado en la gestión productiva de las áreas estratégicas del país, como instrumento imprescindible del desarrollo sustentable.

Por ello, la defensa del Patrimonio, expresado en las Empresas Publicas y su desarrollo; son piezas centrales de nuestro concepto de Estado activo, productivo y regulador.

## **LA INSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO.**

La construcción o reconstrucción del Estado supone la sujeción a criterios de institucionalidad democrática que se consagren con coherencia, eficacia, transparencia e impulsen el desarrollo social, económico y cultural. Ello supone diseñar y ejecutar políticas públicas como las que a continuación se enumeran.

1. La gestión del Estado será conducida por medio de políticas activas, que agiliten el cumplimiento pleno de sus cometidos con eficacia, eficiencia y calidad, que evalúen y retroalimenten de forma sistemáticamente, en conjunto con los involucrados y beneficiarios de esas políticas, los programas en implementación.
2. El Estado en todos sus Poderes y la Sociedad en su entretejido serán fortalecidos en forma armónica.
3. La gestión del Estado se apoyará en un Derecho Público que preserve la tradición democrática del país y busque a su vez las innovaciones que caracterizan las democracias modernas.
4. La gestión del Estado tenderá a la dignificación y desarrollo del funcionario, elemento esencial para la producción de valor, lo que generará la reconstrucción solidaria del Estado y nuevas oportunidades para un combate a la ineficiencia, el burocratismo, la falta de ética y toda forma de parasitismo o corrupción.
5. Los recursos del Estado serán administrados según criterios rigurosos de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos nacionales en torno al país productivo, la solidaridad social y el crecimiento económico.
6. La elaboración de las decisiones estatales se hará de forma de garantizar la participación de los diferentes agentes económicos y actores sociales en una coherencia gubernamental que sea explícita y permita un diseño conjunto de las políticas públicas.
7. Los recursos materiales y financieros del Estado se gestionarán con austeridad, evitando cualquier tipo de desperdicio y vilipendio.
8. La recolección, tratamiento, procesamiento, utilización y guarda de la información que debe manejar la administración pública, se hará con los más modernos métodos y según una normativa democrática que resguarde los valores esenciales de las personas, el derecho a la información, a la privacidad y en general, a los derechos humanos.
9. Se eliminará en el menor tiempo posible el informalismo y la inequidad en la administración pública, con arreglo a la transparencia y vigencia de las normas de derecho en toda la organización y actuación pública.
10. Se impulsará una política de descentralización, la que se combinará con una paulatina desconcentración y generación de una gestión local que permita impulsar una política de arreglo del territorio.

## **DERECHOS HUMANOS**

### **1. Introducción**

El EP-FA reafirma que los Derechos Humanos, su promoción y vigencia, son responsabilidades insoslayables de la sociedad y del Estado para avanzar hacia la justicia social. Un gobierno progresista tendrá como función esencial y primordial el garantizar el cumplimiento y la promoción de los derechos humanos. Tales derechos se fundan en el respeto de la dignidad de todas las personas y –como se proclamó en la Conferencia Mundial de DDHH de Viena de 1993- ellos son “universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí”. No puede haber realización plena de derechos civiles y políticos sin el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, y a la inversa. El respeto de los

derechos humanos deberá inspirar y presidir todas las políticas que se diseñen e implementen en los más diversos ámbitos, en el ámbito nacional y local. La alimentación, la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la seguridad social, un ambiente sano, la cultura, la seguridad pública son, junto con la libertad, la equidad, los derechos de ciudadanía, a la vida digna y al desarrollo, componentes del núcleo irreductible de dichos derechos. Para que estos derechos sean respetados de forma adecuada, se deberá fomentar su difusión y conocimiento por parte de todas y todos los ciudadanos para, de esta manera, lograr su comprensión y la exigencia de su cumplimiento.

## 2. DERECHO INTERNO E INTERNACIONAL

### 2.1. Sus relaciones. Complementación, coercibilidad y fuentes

El derecho internacional de los derechos humanos viene a completar el andamiaje de protección a los derechos humanos que cada Estado ha construido en su derecho interno. Derecho internacional e interno no se deben contraponer, sino complementar, el derecho internacional es subsidiario del nacional. En cuanto a la coercibilidad que le falta al derecho internacional de los derechos humanos, coercibilidad que sí posee el derecho interno, el derecho internacional recibe esa coercibilidad faltante y se completa, cuando la norma internacional se incorpora en el ámbito interno.

Cuando el Estado ratifica o adhiere a un Tratado (nombre genérico que comprende los Pactos, Convenciones, Protocolos o Convenios) la norma internacional que el tratado contiene se incorpora al ámbito interno y a partir de ese momento la autoridad del Estado dispone entonces de "imperium" para hacer que se cumpla, de igual manera que si se tratara de una ley nacional.

Este carácter vinculante, obligatorio, alcanza igualmente a otras normas que si bien incluidas en Declaraciones multilaterales, con el transcurso del tiempo han alcanzado el nivel de "jus cogens". En tal caso su coercitividad a nivel interno deriva de que enuncian reglas de conducta de validez universal que se han vuelto compulsivas para los Estados en virtud de la costumbre, fuente creadora del derecho internacional.

### 2.2. Posicionamiento con relación a los Sistemas Interamericano y Universal de Derechos Humanos y acciones a desarrollar.

El gobierno del EP-FA deberá abandonar la posición impulsada por los últimos gobiernos de mantener en el concierto de naciones y con relación a temas de derechos humanos, un "perfil bajo". No vemos razones para que esto sea así: precisamente siendo el Uruguay un país pequeño, de débil economía y de muy relativa incidencia internacional, lo que puede hacerlo resaltar en el contexto de las naciones es precisamente la defensa de valores y principios, que por otra parte coincidirían con los "Propósitos y Principios" de la Carta de las Naciones Unidas. De esta forma sería retomar una línea de conducta que había mantenido el Estado uruguayo hasta el ciclo autoritario de los años 60 y que culmina en la dictadura y no vemos razones para renunciar a ella. El gobierno del EP-FA deberá adoptar una posición clara de que las normas de un tratado sobre derechos humanos tienen igual valor que la ley nacional. Su valor puede ser visto con una arista superior a la ley nacional, desde que para desligarse de las obligaciones que emanan de un tratado, no bastará con sancionar una ley que lo anule, sino que se requerirá previamente denunciar el tratado y esperar el plazo que éste fije para que la denuncia tenga efecto. Deben, por tanto, ser – obligatoriamente – aplicadas por los magistrados judiciales, los fiscales y la administración. Concomitantemente los abogados pueden invocar tales normas, en defensa de sus clientes. El gobierno del EP-FA deberá adecuar su legislación interna a los Tratados internacionales ratificados por el país, por ejemplo: la obligación de tipificar en nuestro derecho penal los delitos específicos de "Tortura" y de "Desaparición Forzada de Personas" (sobre este último ya existe un proyecto en el Parlamento)

### 2.3. Corte Penal Internacional-

Al haber Uruguay pasado a ser Parte en el Estatuto de Roma, corresponde cumplir las obligaciones asumidas, tipificando en el derecho penal interno las conductas y sanciones penales que correspondan a los delitos en los que tendrán jurisdicción la Corte Penal Internacional (CPI) como el Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad (entre ellos esclavitud, esclavitud sexual, tortura, desaparición forzada, persecución de un grupo) Crímenes de Guerra (derecho humanitario).

Sin perjuicio de lo anterior, Uruguay deberá participar activamente en la Conferencia de los Estados Partes en el Estatuto de Roma sobre Revisión, que será convocada de conformidad con lo dispuesto por el art. 123 de dicho Estatuto, a fin de encaminar posibles enmiendas al texto hoy vigente. El plazo ya establecido para tal Conferencia es el de siete años después de la entrada en vigor del texto, es decir, del 1º. de julio del 2002.

### 2.4. Obligaciones internacionales de Uruguay. Presentación de informes periódicos.

El Estado uruguayo, por intermedio de su gobierno, debe presentar a diversos Órganos Intergubernamentales de Supervisión del cumplimiento de Tratados, informes periódicos sobre las medidas que haya adoptado para dar efectividad a los derechos reconocidos por el texto respectivo y las dificultades encontradas.

Antes de elaborar dichos informes, el Estado uruguayo deberá consultar con las organizaciones de la sociedad civil afines a los temas tratados de acuerdo a las recomendaciones formuladas por los diversos Comités. También procurará que las “observaciones, comentarios y recomendaciones” que se formulen por parte de los órganos de contralor sean dados a conocer a las organizaciones sociales. Ambas serían formas de mejorar la participación de la sociedad civil en la defensa de sus derechos.

### 3. VERDAD Y JUSTICIA

En el Uruguay de hoy, las consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales del período de la dictadura y del autoritarismo que la precedió, en que la violación de derechos fue extremadamente grave, no han podido ser totalmente superadas a pesar del tiempo transcurrido. En este sentido, la impunidad constituye un verdadero obstáculo a la normalidad democrática para poder superar traumas de un pasado reciente. Cuando ella funciona para proteger a agentes gubernamentales (civiles, militares y policías) que han violado seriamente derechos humanos, cometiendo con ello crímenes penales de suma gravedad. Esto implica un agravio a la Justicia y afecta seriamente la igualdad de las personas ante la ley. Lo opuesto a la impunidad es el funcionamiento de la justicia, que coloca a cada quien ante la responsabilidad por sus actos, aporta tranquilidad a la sociedad y constituye un eficaz disuasivo para futuras conductas de violaciones de derechos humanos. Resulta fundamental establecer la verdad y hacer actuar a la justicia. Verdad y justicia no son valores intercambiables, no es posible renunciar a la justicia bajo ofrecimiento de algo de verdad. Y es precisamente esta impunidad que ha impedido que las familias de los desaparecidos – y la sociedad toda- hayan podido conocer lo sucedido con ellos luego de haber sido arrestados por fuerzas de seguridad del Estado. Igualmente verdad y justicia se deben sumar para conocer, en el marco de la Constitución y la Ley, lo sucedido con las personas que fueron asesinadas por agentes estatales durante la dictadura y el período autoritario que la precedió.

El Gobierno progresista agotará todas las instancias para el pleno cumplimiento de lo establecido en el artículo 4° de la Ley de la pretensión punitiva del Estado. Por otra parte se seguirán las conclusiones y recomendaciones efectuadas por la “Comisión Interamericana de DDHH”, el “Comité contra la Tortura”(N.U.), el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (N.U.), la Comisión de la Cámara de Diputados “Investigadora sobre la situación de personas desaparecidas y hechos que las motivaron”, la Comisión de la misma Cámara “Investigadora sobre los asesinatos de Michelini y Gutiérrez Ruiz” y la “Comisión para la Paz”.

### 4. RECONOCIMIENTO DE AÑOS TRABAJADOS.-

Por último, y para superar otra consecuencia de la dictadura, será necesario modificar la ley 17.449 del 4/1/2002 (reconocimiento de años trabajados a los efectos jubilatorios y pensionarios a los presos, exiliados y dirigentes en la clandestinidad). La modificación deberá comprender el reconocimiento de la calidad de trabajador a quienes no habían ingresado formalmente al mercado de trabajo cuando fueron puestos en prisión o forzados a exiliarse, y la admisión de todos los medios de prueba para probar los requisitos exigidos por la ley.

### 5. IGUALDAD ANTE LA LEY. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO. No-DISCRIMINACIÓN.

El gobierno del EPFA promoverá normas legales y/o administrativas a fin de eliminar las normas existentes o costumbres en los comportamientos del Estado o los particulares que contengan aspectos discriminatorios, ya fuere por motivos de raza, color, edad, origen nacional, étnico, motivos políticos, sindicales, religiosos, sexo, orientación sexual, discapacidad, enfermedad, que pudieren no dar iguales oportunidades o trato a todas las personas o menoscabar el goce, reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos.

La discriminación, generalmente anclada en viejas raíces culturales pero también en el abuso de poder, a menudo se presenta oculta bajo formas de postergación, exclusión, restricción o preferencia, basadas en alguno de los motivos antes indicados.

En el mismo sentido el EP-FA encaminará sus esfuerzos para evitar la reproducción de los estereotipos discriminatorios hacia las personas de orientación o identidad sexual diferente que conllevan un sistema de valoración negativa que favorece la subvaloración, la agresión y el ocultamiento de la propia identidad de los sujetos discriminados.

Entre los compromisos antidiscriminatorios que el EP-FA asume se destaca la necesidad de reglamentar la normativa legal que protege a las personas discapacitadas, deuda pendiente de todas las administraciones de gobierno desde que fue aprobada la ley 16.095. Asimismo cumplirá con la Convención correspondiente y que fuera aprobada por ley en el año 2002.

En cuanto a la igualdad de género y derecho de las mujeres el gobierno del EP-FA deberá incluir transversalmente la perspectiva de género en todas sus políticas en el ámbito nacional y local. Ello implica erradicar políticas estatales ya instauradas o cualquier forma de discriminación que implique subordinación y marginación de las mujeres y debe adoptar medidas concretas que permitan el goce y disfrute de sus derechos y el ejercicio real de su ciudadanía.

Finalmente, el gobierno del EP-FA, deberá adoptar políticas públicas de promoción de igualdad de oportunidades y de trato, -entre otras, acciones afirmativas, reformas de los contenidos educativos- así como controlar el respeto y cumplimiento de normas igualitarias. Tales políticas deberán diseñarse y llevarse a cabo con la participación activa de todos los representantes de los distintos sectores discriminados.

#### **6. DERECHOS HUMANOS Y SALUD MENTAL**

Las peculiaridades que tiene la salud mental obliga a abordar acciones específicas no sólo en materia de atención sino en lo que se refiere a la rehabilitación de los pacientes y a la defensa de sus derechos humanos y de los de sus familiares. La rehabilitación es un derecho humano de quien tiene un trastorno mental. Hay dos instrumentos básicos que deben orientar la acción en el sentido indicado. Uno, es la resolución aprobada por la Asamblea General de N.U. el 18/2/92, que contiene los "Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental". Otro, en el ámbito nacional es el "Programa nacional de Salud Mental concebido y elaborado como resultado de un gran movimiento nacional de revisión de la atención psiquiátrica que contó con la participación de técnicos en disciplinas médicas y sociales, docentes, Sociedad de Psiquiatría, organizaciones sociales, académicas, jurídicas y familiares de pacientes y aprobado por el MSP en 1986.

Entre las medidas a tomar se encuentra un sostenido impulso a la rehabilitación y la apertura de casas a medio camino, centros de día, etc.

#### **7. VIOLENCIA DOMESTICA.-**

La violencia doméstica constituye una de las más graves manifestaciones de violación a los derechos humanos en nuestro país. Las consecuencias son graves afectando el desarrollo social y psicológico tanto de las personas involucradas como el de la sociedad uruguaya en su conjunto. En julio de 2002 se promulgó la Ley 17514, sobre violencia doméstica. El EP-FA deberá dotar de todos los recursos necesarios a los operadores sociales y jurídicos para materializar esta ley y otras similares así como facilitar los medios para facilitar a las víctimas su derecho al acceso a la justicia

#### **8. DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

A lo largo de la historia del Uruguay ha primado una visión asistencial-represiva sobre la infancia y adolescencia, considerando a niños, niñas y adolescentes como un manojito de carencias, objetos de protección y represión, sustentados en la normativa del Código del Niño de 1934. Dicha ley habilita formas de intervención arbitraria sobre los niños, niñas y adolescentes pobres, desconociendo los derechos consagrados desde 1989 en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Un gobierno progresista está obligado a derogar expresamente toda la normativa que vulnera los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, proyectando una legislación que garantice esos derechos expresados sintéticamente en los cuatro principios de la Convención: supervivencia y desarrollo; interés superior del niño; participación y no-discriminación. Todo esto debe, además, estar enmarcado en el criterio universalmente impuesto de que el goce y ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes son una CORRESPONSABILIDAD del Estado, la comunidad y la Familia. En esa misma línea, todos los proyectos e iniciativas dirigidas a la infancia y adolescencia se deberán orientar al ejercicio de los derechos, lo que implica recoger sus opiniones y tomarlas en cuenta, potenciando en los diferentes ámbitos (familia, centros educativos, poder judicial, administración pública, institutos, etc.) el ejercicio del derecho a la participación.

#### **9. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y A LA INTIMIDAD**

En un mundo donde el avance tecnológico ha desarrollado la investigación de la información a través de métodos electrónicos, resulta imprescindible que el Estado tutele el derecho a la intimidad de las personas, otorgando la debida protección a los datos personales y a los datos sensibles. El gobierno del EP-FA, encarará la aprobación de normas relativas al funcionamiento de los bancos de datos públicos o privados, de la acción de Habeas Data y de las formas institucionales de control que protejan tales derechos.

#### **10. ASILO Y REFUGIO**

*Asilo y Refugio nacen como dos mecanismos de protección del extranjero. América Latina es el único continente donde existen convenciones multilaterales en vigor que regulan el asilo. Ambos institutos tienen el mismo propósito: salvaguardar la libertad, la vida o la seguridad de un*

*extranjero que huye de su país de origen o nacionalidad como consecuencia de una persecución. En materia de refugio, el Estado uruguayo es Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero el panorama normativo nacional no contiene disposiciones específicas que regulen las condiciones y órganos ante los cuales se pueda interponer una solicitud de refugio político. Desde esta perspectiva el EP-FA, en función de un imperativo legal y también ético, reflejo de la concepción del Estado de derecho que sostiene, promoverá la adopción de una norma nacional que otorgue protección a las personas que huyen de sus países de nacionalidad, origen o pertenencia por razones derivadas de formas de persecución fundadas en motivos raciales, étnicos, nacionales o políticos. A tal efecto, propondrá la creación de un mecanismo nacional de integración mixta, gubernamental y no gubernamental, que funcione bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y cuyo cometido primordial será estudiar, analizar y proponer la concesión o el cese de la condición jurídica de refugiado.*

#### **11. NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE ESTUPEFACIENTES**

*La regulación del uso y normatización de estupefacientes debe corresponder principalmente a la órbita de los órganos rectores de la salud (Ministerio de Salud Pública) a fin de prevenir o curar los efectos nocivos que dichas sustancias pueden producir. La legislación pertinente en Uruguay, más centrada en un principio en elementos sanitarios, ha ido derivando por presiones internacionales en políticas represivas y penalizadoras que dificultan políticas de educación madura en relación con el consumo o no de drogas, dejando inermes a muchas personas que son criminalizadas y que quedan en una gran dependencia del poder del narcotráfico." El gobierno del EP-FA deberá tener una política activa con el conjunto de países que se movilizan para cambiar la regulación normativa de signo represivo.*

#### **12. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

*El gobierno del EPFA impulsará la creación de una estructura institucional en el aparato del Estado, que tenga integración mixta - gubernamental y no gubernamental - que ostente la mayor autonomía, que pueda actuar en la promoción y protección de los Derechos Humanos, en el seguimiento de los grandes temas relativos a esos derechos y que sea capaz de generar una política nacional en la materia. Dicha institucionalidad buscaría la creación de un Sistema Nacional de Derechos Humanos.*

## **SEGURIDAD CIUDADANA**

### **1. La seguridad ciudadana como derecho humano.**

Los objetivos estratégicos del Encuentro Progresista-Frente Amplio en materia de seguridad ciudadana tienen como base el concepto de seguridad como derecho humano. Como tal, el Estado tiene el deber de garantizar su goce efectivo a todas las personas que habitan en su territorio sin ningún tipo de distinción.

El Encuentro Progresista-Frente Amplio asume que no se deben confundir las acciones que el Estado debe ejecutar en materia de políticas sociales, con aquellas que pertenecen al ámbito de las políticas específicas de seguridad ciudadana. En este plano, se rechazan las posiciones que fomentan la estigmatización y la segregación social de un enorme sector de nuestra población, al asociar directamente los niveles de inseguridad ciudadana a la pobreza, la marginación, o a determinados barrios o zonas de nuestras ciudades. Si bien sostenemos que los factores asociados a la exclusión, la pobreza extrema y el desempleo deben ser especialmente considerados al diseñar e instrumentar medidas para prevenir la generación de situaciones de violencia interpersonal y social, estos serán atendidos a partir de la implementación de políticas públicas universales articuladas bajo la responsabilidad de las instituciones estatales competentes, entre las que por la naturaleza de sus funciones, no se encuentra el Ministerio del Interior.

Frente a esta situación, el Encuentro Progresista-Frente Amplio declara su firme convicción de que es posible desarrollar como política de Estado un sistema de seguridad ciudadana efectivo y eficiente en el marco del respeto, protección y promoción absolutos de los derechos humanos de todos los habitantes de nuestro país.

### **2. Ministerio del Interior**

Desde los mismos orígenes de la organización institucional de nuestro país, se ha verificado una permanente confusión de los cometidos del Ministerio del Interior con aquellos que corresponden a la Policía Nacional.

Ante esta situación, el Encuentro Progresista-Frente Amplio propondrá implementar una reestructura en el Ministerio del Interior, a los efectos de que esta Secretaría de Estado pueda desempeñar con mayor eficacia sus cometidos específicos, de acuerdo con las actuales necesidades de un Estado y una sociedad democráticos, y a la racionalización de sus recursos humanos y materiales. Entre otros aspectos, se implementará gradualmente de un proceso que tendrá como objetivos:

La reforma del actual marco institucional a los efectos de superar la confusión histórica de las funciones del Ministerio del Interior con las de la Policía Nacional, favoreciendo la profesionalización y dignificación de la fuerza pública, sobre la base de que al Ministro del Interior le corresponde el mando superior de ésta, mientras que, bajo su autoridad directa, el Director General de la Policía Nacional ejercerá el mando operativo de la institución.

Comenzar a implementar un programa dirigido a la reestructura de los recursos humanos del Ministerio del Interior, con el doble objetivo de que al personal de carrera policial no se le asignen funciones ajenas a su formación profesional, y que las funciones de naturaleza técnica, administrativa o de servicio de ese Ministerio sean desempeñadas por personal no policial, bajo las mismas normas estatutarias que los otros funcionarios de la Administración Central, sin que esto afecte derechos adquiridos.

Estudiar el actual esquema relativo a las Direcciones Nacionales consagrado en la Ley Orgánica Policial, a los efectos de evitar el desarrollo de tareas superpuestas o sobredimensionadas, considerando la posibilidad de reducir o reasignar competencias, o que las funciones que hoy desempeñan algunas de ellas, pasen a estar a cargo de personal no policial del Ministerio del Interior con el objetivo de lograr un servicio de mayor calidad y eficiencia.

Incorporar a la actual Dirección Nacional de Información e Inteligencia al proceso de reestructura de los organismos vinculados a la seguridad del Estado, definiendo con precisión sus cometidos y estableciendo los mecanismos de control parlamentarios y otros pertinentes en el marco de un Estado Democrático de Derecho.

### **3. Policía Nacional**

La Policía Nacional constituye una institución central en el diseño e implementación de las políticas que debe ejecutar el Estado para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana. El Encuentro Progresista-Frente Amplio reconoce los esfuerzos desplegado por la policía uruguaya en los últimos tiempos para lograr mayores niveles de profesionalización y modernización.

En este marco, nuestra fuerza política reafirma su voluntad de generar los espacios para desarrollar los mecanismos de diálogo que generen los necesarios consensos para concretar una reestructura del instituto policial y formular recomendaciones para la aprobación de una nueva Ley Orgánica y la adecuación de los reglamentos que la rigen.

Sin perjuicio de lo anterior, el Encuentro Progresista-Frente Amplio propiciará las siguientes medidas para la transformación y profesionalización de la Policía Nacional:

a) Conforme a lo señalado en el anterior punto 2 (a), crear la estructura administrativa y operativa necesaria para el funcionamiento de la Dirección General de la Policía Nacional, dentro de la estructura orgánica profesional de la fuerza pública. En este sentido, se establecerá que a la Dirección General le corresponde el Comando de la Policía Nacional y, por lo tanto, que son sus cometidos específicos: planificar; organizar; coordinar; dirigir y controlar la función policial.

b) Iniciar un proceso de transición en el que, gradualmente y en un plazo que será claramente determinado, se concrete el nuevo despliegue territorial y funcional de la Policía Nacional conforme a las actuales necesidades de nuestro país (considerando territorio, población y conflictividad de cada zona), sobre la base de la descentralización operativa y geográfica y la regionalización de sus unidades.

c) En el marco de las iniciativas que ha venido sosteniendo la Policía Nacional, fortalecer el proceso de formación policial en todos los niveles, como requisito esencial para la actualización permanente de los conocimientos y prácticas profesionales. En este sentido, se impulsará el funcionamiento de un centro único de formación y especialización policial para oficiales y personal subalterno de todo el país.

d) Regular en una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional el Estatuto Policial de forma tal de garantizar la carrera profesional y asegurar la promoción de los miembros de la institución con mejores calificaciones, conducta y experiencia para los cargos y destinos correspondientes. Complementariamente, la nueva normativa deberá contener disposiciones claras y coherentes en materia de cometidos; organización; y procedimientos administrativos internos (ingreso; formación; ascensos; distribución del personal y condiciones de empleo).

e) Impulsar, dentro del marco institucional democrático, la depuración en las filas del Ministerio del Interior de los responsables de los crímenes acaecidos durante la pasada dictadura cívico-militar. Se reconocerá el

derecho al reintegro, ascenso y demás reparaciones a los policías destituidos o postergados por razones políticas, ideológicas o de mera arbitrariedad.

f) Aprobar una nueva doctrina policial a ser incorporada al marco jurídico institucional y a los programas de capacitación, sobre la base de los siguientes principios:

- i. Definición de la Policía Nacional como servicio público.
- ii. Como parte del Estado, la obligación de la Policía Nacional en materia de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos.
- iii. El compromiso estricto con la legitimidad democrática y sumisión a las autoridades constitucionales como elemento central del Honor Policial.
- iv. La afirmación de la naturaleza civil de la Policía Nacional.
- v. El respeto a la autonomía profesional y técnica.

g) Aprobar un Código de Procedimientos Policiales que defina con precisión las formalidades que deben observar las diferentes intervenciones del personal policial (en especial, las anteriores a las etapas judiciales), así como los mecanismos para evaluar la eficiencia y la eficacia de éstos.

h) Aprobar un Código de Ética Policial, y establecer el funcionamiento efectivo de Tribunales de Ética Policial. Transformar la actual Fiscalía de Policía en una Unidad de Asuntos Internos, con los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

i) Promover los mecanismos jurídicos pertinentes con el objetivo de incorporar una definición del concepto de seguridad ciudadana democrática e identificar con precisión la misión de la Policía Nacional dentro de los cometidos esenciales del Estado. Complementariamente, regular con precisión la diferencia entre los conceptos de defensa nacional militar y de seguridad ciudadana, estableciendo la responsabilidad absoluta y excluyente de la Policía Nacional en esta última materia.

j) Continuar generando las condiciones para una mayor integración de la Policía dentro de la sociedad, impulsando que los temas relativos a la salud, la previsión social y la vivienda, entre otros, se ajusten a la universalidad de los principios aplicables a la sociedad en su conjunto. Ello se hará atendiendo a las particularidades y necesidades inherentes a la organización policial.

k) Favorecer el control de la gestión policial mediante la participación ciudadana, canalizada exclusivamente a través de las formas que natural y tradicionalmente se ha dado la sociedad uruguaya (organizaciones sociales, religiosas, barriales y sindicales, entre otras), descartando la generación de comisiones u otras formas de organización promovidas o inducidas desde el aparato del Estado.

#### **4. Sistema Penitenciario**

**A.** Nuestra fuerza política considera que una reforma sustancial del sistema penitenciario constituye una prioridad para el Estado, en función de su obligación de garantizar los derechos humanos de todos los habitantes del país.

El sistema penitenciario uruguayo actual es un ámbito donde en forma muy grave se violan sistemáticamente los derechos fundamentales de los internos contradiciendo así el art. 26 de la Constitución y la concepción humanista que informa nuestro sistema democrático de convivencia. Después de la pasada dictadura cívico-militar, el país transita el cuarto período de gobiernos democráticos y la situación de las cárceles se deteriora día a día en los aspectos sanitarios y alimenticios, lo que amplifica el trato inhumano y la privación de las expectativas educativas y laborales de los reclusos.

A la vez, las políticas económicas neo-liberales aplicadas en Uruguay en los últimos años han generado una de las mayores crisis sociales de nuestra historia. Uno de los resultados de esta crisis es el aumento de la violencia y la criminalidad, circunstancia que ha llevado a una sobrepoblación carcelaria sin precedentes, como consecuencia de que el Estado ante esta situación, dio prioridad absoluta a las respuestas de tipo represivo-penal.

**B.** Considerando lo señalado en los párrafos anteriores, nuestra fuerza política dispondrá la implementación de un plan de emergencia para dar respuesta efectiva a los aspectos más urgentes en las cárceles uruguayas. Entre otros aspectos, el plan de emergencia tendrá como objetivos:

Asignar los recursos necesarios para la inmediata humanización de las condiciones de encierro de la población reclusa, y las condiciones de trabajo del personal del sistema penitenciario.

Establecer un programa de capacitación a corto plazo dirigido a optimizar el desempeño de los recursos humanos de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, a la vez que reforzar los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Adequar la actual normativa a los efectos que el personal de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, participante del referido programa de capacitación, no pueda ser destinado a otras dependencias del Ministerio del Interior ni de la Policía Nacional.

Disponer que todas las cárceles que actualmente dependen de las Jefaturas de Policía Departamentales pasarán a estar bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

Disponer la inmediata asunción de responsabilidades por parte de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación de la custodia perimetral y de la guardia interna de todos los establecimientos carcelarios del país. Las funciones estarán a cargo de personal debidamente capacitado y equipado y perteneciente a dicha Dirección.

Establecer que el personal técnico que trabajará en el sistema carcelario (educadores, asistentes sociales, psicólogos, médicos, abogados, etc.) integrará el personal del Ministerio del Interior no sometido a jerarquía policial, a los efectos de asegurar su autonomía profesional.

**C.** En la medida que se comience a verificar la disminución de la población carcelaria, se comenzarán a dar las condiciones para la introducción paulatina de las reformas sustanciales que, a juicio del Encuentro Progresista-Frente Amplio, se deben procesar en el sistema carcelario a mediano y largo plazo.

En este sentido, nuestra fuerza política entiende que se deben seguir los lineamientos del Informe de la Comisión Honoraria de Mejoramiento del Sistema Carcelario (creada por el art. 34 de la ley No. 16707). En especial, se destacan las siguientes medidas:

Se impulsará la creación del Instituto Nacional de Cárceles, concebido como un servicio técnico de carácter nacional, con condición de Servicio Descentralizado (Art. 220 de la Constitución). De este instituto dependerán todas las cárceles del país.

El traspaso de la administración de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación a las nuevas autoridades se hará en forma gradual, de acuerdo a las posibilidades del nuevo organismo que se propone crear.

El personal del Instituto Nacional de Cárceles que tendrá trato directo con los internos será formado técnicamente por el propio Instituto que, a tales efectos, creará un Centro de formación y estudios el cual, además, dictará cursos de perfeccionamiento para sus egresados. El Centro de formación celebrará convenios con la Universidad de la República a los efectos de optimizar la capacitación del personal penitenciario. Ello, sin perjuicio de contar entre su personal con profesionales universitarios.

Se organizará un tratamiento personalizado, de acuerdo a las condiciones y características de cada interno, diferenciado en etapas y progresivo en su aplicación. Los principios rectores del régimen interno serán los de dignidad, humanidad y personalidad, como requisito esencial para la disminución de la violencia carcelaria. Se incentivará la relación del interno con su familia y se preparará el egreso a los efectos de su mejor inserción en la sociedad y en especial al mercado laboral. Se asegurará una adecuada atención de la salud de todos los reclusos, y se creará un establecimiento para la atención de quienes presentan trastornos psiquiátricos, se clausurará, en consecuencia, el Centro de Seguridad actualmente existente en el Hospital Vilardebó.

Se impulsará la creación de los cargos de Jueces Letrados de Ejecución y Vigilancia Penitenciaria. Complementariamente, se adecuará el marco normativo correspondiente a la ejecución de la condena y los instrumentos jurídicos referentes a cuestiones conexas a la privación de libertad y jurisdiccionalización del sistema de aplicación del encierro. A ello se debe sumar la aprobación de un proyecto de ley sobre penas alternativa a la privación de libertad así como el estudio de una profundización de la experiencia de la prevención sin prisión, entre otros instrumentos vinculados a la ejecución de la condena.

## **SISTEMA JUDICIAL**

### **1). Ideas básicas**

El Poder Judicial en nuestro país, al igual que los demás poderes, es garantía del estado de derecho y de la democracia.

Los requerimientos de la sociedad actual imponen que un gobierno progresista considere globalmente su sistema de justicia como mecanismo indispensable para plasmar los derechos de sus ciudadanos en el marco de una democracia plena.

La relevancia que tiene el Poder Judicial como herramienta fundamental en el fortalecimiento de un estado democrático republicano de derecho y en especial en el control de la constitucionalidad, ameritan que el EP-FA se preocupe por asegurar su independencia y la mayor eficacia de su desempeño.

A esos efectos, se deben afirmar cuatro postulados básicos:

- Su independencia jurisdiccional y económica.

- Un real y eficaz acceso a la justicia de todos los habitantes del país, cualquiera sea su condición socioeconómica.
- Un soporte administrativo eficiente, con una racional dimensión y con la garantía de una capacitación permanente.
- Una Suprema Corte de Justicia con una composición y un funcionamiento acorde a la magnitud de sus cometidos.

## **2) Racionalización de la administración de justicia**

### **(A) Problemas existentes**

- a) En el acceso a los cargos, tanto jurisdiccionales como administrativos se advierte –eventualmente– casos de incidencia de motivos de amistad (“amiguismos”) o de vinculación familiar. También en algunos casos juegan las recomendaciones políticas.  
Se advierte la existencia de nombramientos directos en organismos internos de capacitación, que recaen sobre jueces o ex jueces, abonando un círculo corporativo pernicioso, en lugar de propiciar un sistema que promueva el derecho como un alto regulador de igualdad de oportunidades para todos.
- b) Se han constatado casos notorios de baja calidad técnica en magistrados, o poco celo en el desempeño de sus obligaciones funcionales, sin que se hayan tomado medidas para solucionar esa situación.

### **(B) Hacia una solución de tales problemas**

Mantener y acentuar la calidad técnica de los magistrados y demás profesionales del sistema judicial y la capacitación permanente de los funcionarios administrativos, así como propiciar el establecimiento de mecanismos objetivos y cristalinos que aseguren la igualdad de oportunidades en su carrera funcional, será una preocupación de esta fuerza política, dado el alto cometido del trabajo de esos funcionarios en el seno de la sociedad.

Además, resulta imprescindible que los jueces puedan contar con el asesoramiento de técnicos de otras disciplinas que les permitan actuar con eficacia y celeridad en complejos casos, tanto en el área civil como penal.

## **3) Acceso a la justicia**

El acceso sin restricciones a una justicia independiente constituye un derecho humano fundamental. Para nuestra concepción progresista las formas, oportunidades y posibilidades que un país brinda a sus habitantes para acceder al sistema de justicia, refleja en gran medida su grado de democratización. Desde hace mucho tiempo venimos asistiendo a lo que podemos definir como un proceso inverso, en el cual, a través de la imposición de cargas tributarias y un alto grado de centralización, se ha obstaculizado el acceso a la justicia a grandes sectores de la población. Revertir este proceso constituye un compromiso fundamental de nuestra fuerza política.

Para su concreción resulta prioritario reducir, y en su caso eliminar las cargas tributarias que gravan las actuaciones judiciales, así como los costos registrales derivados de éstas, en especial en asuntos relativos a las materias familia y laboral

## **4) Reestructura administrativa del Poder Judicial**

Se debe tomar en cuenta que los asuntos judiciales van en aumento y que el mayor número de juicios se tramitan en Montevideo, donde el número de Jueces por habitante es menor. Ante ello debe transitarse hacia una reestructura paulatina del número de oficinas judiciales (juzgados), que atienda a criterios técnicos objetivos de asignación, y que tenga como fin garantizar una prestación del servicio eficiente e igualitario, y una correcta administración de los recursos disponibles, mediante la obtención de un equilibrio adecuado entre lo jurisdiccional y lo administrativo.

Para asegurar tales cometidos, se impone una urgente adecuación y racionalización administrativa que apunte entre otras cosas a una mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, evitando duplicidad y superposición de funciones.

A modo de ejemplo se deberá estudiar la conveniencia de retomar antiguas propuestas como la instauración de la figura del “Juez Itinerante”, o la del “Juez Adscrito” al Juzgado Letrado Departamental, lo que junto a la aplicación de tecnologías modernas (telefonía celular, comunicaciones y transporte), permitirían cumplir eficazmente el servicio, suponiendo una optimización de recursos sin menoscabo del mismo.

Además, todo indica que se debe modernizar la organización de los juzgados, el modelo de atención al público y a los profesionales, no alcanzando con la actualización y generalización de los programas de computación.

Con respecto a los funcionarios, el sistema se debe mejorar en dos aspectos: 1) una clara definición de la carrera funcional, con una reestructura y racionalización de los escalafones. 2) La adecuación y racionalización de la escala salarial.

### **5) Reforma de la Suprema Corte de Justicia**

El EP-FA entiende que la Suprema Corte de Justicia está sobrecargada de funciones, hecho que incide en el buen desempeño del Poder que debe dirigir. Ante ello está dispuesto a estudiar las modificaciones de las normas constitucionales y legales que la rigen tanto en su integración como en su labor jurisdiccional, de tal manera que se pueda dar cumplimiento a los cuatro postulados básicos indicados en el comienzo de este documento (“Ideas básicas”).

## **MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

### **Situación de partida**

El contexto de la llamada “globalización” se ha caracterizado por un fuerte impacto del desarrollo de las tecnologías de la comunicación, pero al mismo tiempo ha creado nuevas formas de desigualdad y exclusión social, política y económica en un contexto de fuerte liberalización que reduce el rol de los estados nacionales y cuestiona su capacidad de gestión. En el caso de los medios masivos y las industrias culturales el desarrollo tecnológico y la liberalización económica no han llevado, paradójicamente, a que el mercado cuente con una oferta abundante y diversa de bienes culturales y medios de comunicación masiva sino, por el contrario, a la afirmación de una tendencia a los oligopolios multimedia que ha reducido la pluralidad de la oferta comunicacional amenazando los derechos inherentes al ejercicio de una ciudadanía democrática. Estos complejos multimedia han venido constituyéndose como áreas de creciente dinamismo económico no sólo a escala mundial sino también como nacional, más allá de que los medios de comunicación no han sido ajenos a la actual crisis económica que sufre nuestro país.

En el Uruguay las políticas de comunicación nunca han estado en el centro del debate público. Esto es particularmente grave desde nuestra posición de país pequeño, con escasa producción cultural y comunicacional endógena, en un contexto donde las identidades locales y nacionales se ven interpeladas por las imágenes de la cultura “global” hegemónica por el modelo hollywoodense. Al igual que en otros países de Latinoamérica, en Uruguay el Estado expresa una preocupación -más discursiva que real- por la cultura entendida como las bellas artes (literatura, artes plásticas) o el cuidado del patrimonio histórico (museos, monumentos). Mientras tanto, *el territorio de los medios masivos y las industrias culturales* -no sólo el más rentable, sino aquel que consume la mayoría de la población- *es dejado en las manos del sector privado*, que se rige prioritariamente por la lógica de la rentabilidad. Por su parte los artistas y productores independientes, así como el sector social comunitario, se movilizan sobre la base de escasos o nulos recursos locales, trabajo gratuito y búsqueda de financiación externa, pero sin el apoyo del estado ni del sector privado y sin poder acceder a los “grandes escenarios” de los medios masivos para plantear sus propuestas alternativas. Finalmente, existe una *ciudadanía que no ha desarrollado una experiencia suficiente con relación a la reivindicación de sus derechos frente a los medios de comunicación*, o por lo menos, no se ha organizado aún en torno a sus reclamos como consumidores de medios masivos, a pesar de que han aparecido recientemente movimientos interesantes desde la sociedad civil y desde el ámbito académico.

### **Nudos problemáticos en los distintos sectores**

- En lo que refiere a los medios masivos de comunicación, el **sector público** presenta insuficiente desarrollo, así como problemas de estructura administrativa, de gestión, de calidad y de audiencia. El desarrollo insuficiente se manifiesta tanto en la escasez o la inexistencia de políticas activas como en la no-aplicación de normativas existentes. En el ámbito de la televisión, la debilidad de la oferta del canal oficial es uno de los ejemplos más representativos de este escaso desarrollo del sector estatal. Otro aspecto en donde se puede ver la debilidad del Estado en cuanto al desarrollo de políticas claras de comunicación es la inexistencia de una *normativa* sistemática en relación con los medios que propenda a la democratización de la comunicación.
- La *relación entre el Estado y los medios de comunicación* ha tenido zonas poco transparentes. Por un lado en lo que se refiere a la información desde los diferentes organismos estatales: acceso a la información, presiones hacia los medios y los periodistas, etc. Por otro en lo referido a la publicidad oficial, que ha sido utilizada muchas veces como un subsidio encubierto a algunos medios -postergando al mismo tiempo a otros- sin una justificación técnica clara.

- En general la *comunicación entre Estado y sociedad* ha sido escasa, poco profesional y carente de una política coherente. La sociedad uruguaya tiene información fragmentaria y de calidad muy despareja respecto al accionar estatal, y escasas posibilidades de ser escuchada por el Estado. Faltan criterios claros sobre cuestiones tales como el papel de las oficinas especializadas de prensa o comunicación de los organismos estatales, el derecho de los ciudadanos a acceder a un expediente, el manejo de las campañas de “bien público”, los mecanismos de consulta a la ciudadanía en temas específicos, etc.
- Tampoco han existido históricamente mecanismos de estímulo importantes para la **producción nacional o local** en el ámbito de los medios de comunicación y en el decisivo sector audiovisual.
- El **sector privado televisivo** tiene una amplia cobertura y está caracterizado por la centralización de la producción y la concentración de la propiedad, reforzada por la irregular adjudicación del paquete del cable. La centralización de la producción se traduce en una falta de diversidad en la oferta de los medios locales en cuanto al contenido de la programación y la agenda informativa. A pesar de este fuerte poder económico, el sector privado se caracteriza también por sus bajos niveles de inversión en producción nacional -en especial en lo que refiere a los géneros de ficción- y una oferta poco diversificada y con problemas de calidad, no tanto en lo técnico sino en los contenidos, poco atentos a la diversidad cultural, recurriendo abundantemente a los “enlatados” de origen extranjero.
- Hay también un incipiente **sector comunitario**, especialmente en radio, que podría constituir una alternativa interesante, pero que ha sido perseguido aplicando – en este caso sí- los aspectos más negativos de la legislación existente. Aunque en el último período ha existido una mayor voluntad de diálogo desde el gobierno en este tema, las propuestas conocidas hasta el momento no parecen resolverlo adecuadamente. Las gremiales empresariales se muestran especialmente reacias a una mayor apertura del espectro radioeléctrico. No existen, como en otros lugares del mundo y de América Latina, medios de comunicación en manos de la sociedad civil, instituciones educativas, gremiales, etc.
- Los **trabajadores** de los medios de comunicación han vivido en los últimos años un acelerado proceso de precarización y pérdida de fuentes de trabajo. Las desfavorables condiciones de trabajo y el temor a la pérdida del empleo dificultan también el ejercicio de la *libertad de expresión* por parte de los trabajadores de los medios. No hay por otra parte en el país consensos claros sobre las cuestiones *éticas* en materia de información y comunicación, que han sido frecuente objeto de discusión en los últimos años.

## Ejes que orientan la propuesta

### OBJETIVO GENERAL:

Democratización de la comunicación; ejercicio efectivo del derecho a la comunicación en un marco de construcción de ciudadanía.

### LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

1. Fortalecimiento del sector público. Medios manejados con independencia técnica y criterios de calidad, que sirvan de referente y estímulo a todo el sistema. Descentralización y desarrollo de medios públicos locales. Políticas de comunicación pública transparentes y eficientes. Adecuación de la normativa en función de los estándares internacionales (ley de prensa, libertad de expresión, acceso a frecuencias, acceso a información pública, diversidad cultural, etc.). Definición clara y cumplimiento efectivo de las competencias de los organismos de regulación y estímulo. Discusión de las políticas de comunicación en conexión con las políticas educativas y culturales. Búsqueda de nuevas formas de articulación entre lo estatal, lo privado y la sociedad civil. Definición de una política de estado con relación al sector audiovisual.
2. En el sector privado promover una efectiva libre competencia, desarrollando acciones que impidan la inconstitucional formación de oligopolios y monopolios. En este sentido, y para garantizar, además, la calidad del servicio, aplicar con firmeza la normativa ya existente y actualizar la que corresponda. Asimismo, garantizar una mayor igualdad de oportunidades en el acceso al manejo de medios de comunicación. Estimular programación de calidad y la presencia en los medios de la producción nacional e independiente. Revisar las trabas legales y prácticas administrativas que impiden el libre ejercicio de la libertad de prensa y la libertad de expresión. Para ello se promoverán espacios de diálogo que permitan actuar con los mayores consensos posibles en el tema, estimulando, además, formas de autorregulación del propio sector.
3. Promoción de una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación. Fuerte estímulo al desarrollo de la producción nacional e independiente y al desarrollo de un sector educativo, social y comunitario. Promoción de la educación para el consumo crítico de los medios y de la formación de comunicadores con sentido crítico y ciudadano. Promoción de los movimientos ciudadanos en torno al derecho a la comunicación y del debate público sobre el tema.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El territorio con sus recursos naturales y aquellos construidos a través de generaciones es un bien único y no reproducible en cada una de sus porciones, indispensable para el desarrollo de la vida. En sentido amplio, se identifica con el espacio geográfico: terrestre, marítimo, aéreo y subterráneo.

Se entiende por ordenación del territorio una parte de la política que se expresa en la promoción y las disposiciones estructurales, estratégicas y reguladoras fundamentales acerca de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio nacional, en que la República ejerce soberanía y jurisdicción.

Este conjunto de políticas confiere la capacidad de condicionar, impulsar y promover la mejor calidad de vida de sus habitantes, concebida esta, como el proceso de desarrollo social y económico en un marco sustentable y sostenible de los recursos naturales y culturales.

Los últimos cambios y tendencias, tras un proceso de urbanización creciente y sostenido, muestran una región sur del país que concentra el 67 % de la población y donde el producto bruto interno supera el 75 % del total nacional. En consecuencia, esta situación marca una inequidad sustancial con respecto al centro del territorio, cada vez más "vaciado", conformando desde la óptica territorial regiones postergadas, olvidadas y abandonadas.

Otras anomalías y disfunciones en el territorio que resultan obstáculos, deseconomías, cuando no daños irreversibles a las posibilidades del desarrollo sustentable y sostenible, aparecen como consolidación de una sociedad fragmentada y encaminada a una informalidad creciente, de la cual los asentamientos irregulares, en un extremo, y los barrios privados en el otro extremo, son algunos de sus signos en las ciudades, aunque también el proceso de segregación social y espacial se expresa con no menor gravedad en las áreas rurales.

Para revertir esta situación y posibilitar un acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna y puesto que se trata de funciones asignadas al Estado por la Constitución y la Ley, el ordenamiento del territorio es un cometido esencial y sustantivo de un Gobierno progresista.

Como función pública se ha ido fraguando y consolidando a lo largo de la última mitad del siglo XX en el ámbito internacional y, muy incipientemente aún, en el ámbito nacional. En nuestro país, la práctica de la ordenación territorial se debe apoyar en las estructuras centralizada y descentralizada de gobierno. En consecuencia, si bien esta responsabilidad reside en los diferentes niveles de gobierno, en el marco de una reforma progresista del Estado, los niveles departamental y local son los más adecuados para desarrollar la mayor parte de las acciones, donde la participación y conciencia ciudadana resultan sustantivas en la legitimación de los procesos de planificación y gestión por su cercanía y vínculo con la sociedad, que permitan un mayor y más profundo conocimiento de los problemas y de las soluciones que deben y pueden abordar. A su vez, desde una óptica del territorio en su conjunto se requiere de Directrices Nacionales y Regionales de Ordenación Territorial, que en sus lineamientos estratégicos expresarán la política nacional y regional de ordenación territorial, con criterios orientadores unitarios para el ejercicio de los poderes públicos.

También, la construcción de un espacio regional en el proceso de integración en el MERCOSUR necesita de soluciones supranacionales desde la óptica de la ordenación del territorio, impulsando con carácter estratégico la capitalidad de Montevideo.

Entre las respuestas a las carencias instrumentales ya señaladas, se promueve la actualización del marco legislativo y el fortalecimiento en sus cometidos específicos de las instituciones y organismos competentes.

De la misma manera, en cada uno de los niveles de gobierno, nacional y departamental, la función social de la propiedad debe ser definida y caracterizada en sus objetivos, mediante la separación de la propiedad del derecho a construir o hacer y la utilización de instrumentos adecuados de gestión territorial, como la distribución equitativa de beneficios y cargas resultantes de la ordenación del territorio, pues la especulación del suelo es uno de los mayores frenos para el desarrollo equilibrado de las ciudades y en el suelo rural es uno de los factores de abandono productivo. Con estos instrumentos se promueve su aplicación para viviendas, infraestructuras, equipamientos y espacios públicos en las ciudades y se impulsa un país productivo en todo el ámbito nacional.

Para llevar adelante estas políticas, es fundamental la articulación entre los distintos organismos de decisión de la administración pública y de éstos con el sector público y social, en la materia de la ordenación territorial, por definición transversal e interdisciplinaria, pues posibilita mediante la coordinación y cooperación con otras políticas sectoriales el diseño de estrategias públicas hacia la profundización de la descentralización y la regionalización del territorio que propicien la cohesión e integración social.

En conclusión, se establece el compromiso de concretar esta propuesta mediante las siguientes políticas de corto, mediano y largo plazo:

- Una visión integral en y desde el territorio nacional de otras Políticas Sectoriales en la materia tales como vivienda, desarrollo urbano, industria, producción agropecuaria, agricultura urbana, turismo y los servicios sociales que las poblaciones afincadas o a afincarse requieren, entre otras. Desde esta óptica el ordenamiento territorial impulsará políticas de desarrollo local y regional y de cooperación descentralizada.
- Una Política Nacional, Regional y Departamental de Suelos Productivos que incluyen una revisión del Plan Forestal desde la óptica productiva y del recurso suelo, de la ordenación territorial y ambiental; la producción arrocera y los recursos hídricos en un manejo integral de las cuencas hidrográficas, entre otras.
- Una Política Nacional y Departamental de la Función Social del Suelo, creando la Cartera Nacional de Tierras y Carteras Departamentales de Tierras; la regulación del precio del suelo y los aprovechamientos excesivos del mismo, entre otros instrumentos.
- Una Política Internacional, Nacional, Regional y Departamental de Sistema de Ciudades y sus regiones, desarrollando, en particular, el Área Metropolitana en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, las ciudades transfronterizas y los pares de ciudades uruguayas y argentinas sobre el Río Uruguay, que a su vez debería ampliarse a los territorios de la integración regional.
- Una Política Nacional, Regional y Departamental de Costas, que incluya el concepto de accesibilidad pública o de servidumbre de tránsito, además de la preservación y el carácter no urbanizable. La definición de áreas de riesgo catastrófico, en particular, como consecuencia de las inundaciones.
- Una Política Internacional, Nacional, Regional y Departamental de Movilidad, desarrollada en lo relativo a los sistemas de transporte colectivo de pasajeros, viario, por riel y fluvial, así como los sistemas de transporte de cargas.

## **MEDIO AMBIENTE**

El país no ha definido una clara política ambiental a pesar de haber creado un organismo encargado de ejecutarla. Los sucesivos y variados responsables de la DINAMA, no lograron conformar una política de Estado a pesar de que se alcanzó un interesante marco legal en los últimos años.

Por ello el EPFA deberá definir un Plan Ambiental que se integre a la región y que definirá Agendas Locales y Regionales Ambientales con participación de la sociedad civil, en el cumplimiento del principio de preservar el ambiente planetario.

Este Plan definirá entre sus metas y acciones:

- Actualización y desarrollo de las normas nacionales y departamentales dando cumplimiento a las Convenciones Ambientales suscritas por nuestro país e incorporarse a los Tratados aún no integrados.
- Adecuación del aparato administrativo – institucional al nuevo estatuto de gestión ambiental con suficiente jerarquía para transversalizar todas las acciones del Estado.
- Capacitación de los distintos operadores del Estado involucrados incluyendo al sistema judicial para la correcta aplicación de las leyes.
- Reafirmación y profundización de la incorporación de los derechos ambientales en la educación formal y no formal.
- Institucionalización de la participación de la sociedad civil en las instancias de diseño de los planes y de su contralor y monitoreo.
- Adecuación del funcionamiento de las Audiencias de Evaluación del Impacto Ambiental de todos los emprendimientos que marca la ley de tal forma que den cumplimiento a su objetivo de información y transparencia en forma previa a cualquier autorización y forma vinculante.
- Profundizar los mecanismos de contralor y la coordinación con otras instancias públicas y privadas.
- Definición de una tasa cuyo producido se destine a financiar la investigación aplicada de prevención ambiental y estudios específicos sobre costa, energías, transporte, eficiencias, biología, normas apropiadas para cambio climático y de bioseguridad apropiadas.

El Plan privilegiará las siguientes materias.

- Manejo integral y sustentable de las cuencas hidrográficas y del espacio ambiental compartido con otros países y entre departamentos. Esto incluye el cuidado de los recursos hídricos y de biodiversidad.
- Defensa y cuidado de una producción agrícola racional y sustentable.
- Defensa y gestión de las áreas protegidas y de las áreas naturales.
- Apoyo de las energías renovables y defensa de la soberanía y seguridad nacional en materia energética no contaminante, seguridad alimentaria, de acceso al agua, de acceso y conservación de genomas locales, de la seguridad sanitaria y de la biodiversidad. Esto implica políticas tales como tasas diferenciales de crédito para la producción ecológica y familiar sustentable.
- Definición de políticas preventivas para los impactos potenciales del cambio climático.
- Establecimiento de un sistema de contabilidad ambiental nacional que apoye las líneas productivas y en especial el estímulo de la producción agro-ecológica.
- Creación de fondos específicos para atender las situaciones donde los impactos ambientales negativos se deben remediar o mitigar y promover las acciones de mejora de calidad de vida, territorio y áreas naturales.
- Controlar, limitar y frenar la expansión urbana y la especulación inmobiliaria, limitar las emisiones y los efluentes, establecer las zonas apropiadas para industrias y residuos con métodos apropiados buscando mitigar impactos con participación de la sociedad civil.

## II PAIS PRODUCTIVO

### Introducción

*“Es objetivo prioritario del EP-FA poner la economía al servicio del ser humano, dejando atrás aquella concepción economicista que concibe a las personas como meros agentes económicos, con olvido de su dimensión integral y trascendente.*

*Por lo tanto, en nuestra concepción, la condición indispensable de cualquier modelo de país es que tenga como centro la generación de empleo genuino para todos sus habitantes.*

*El sector agropecuario, pilar histórico de nuestro país, genera los alimentos para el consumo interno y la exportación, así como buena parte de las materias primas que procesa la industria nacional, tanto para el mercado interno como externo.*

*Entendemos que la producción agropecuaria y su industrialización son de carácter estratégico para el país en su conjunto. En este sentido, es responsabilidad del sector público generar una política de desarrollo que armonice estos objetivos.*

*Asimismo, es nuestra profunda convicción, que para alcanzar ese objetivo será necesario una organización de la economía que atienda simultáneamente el crecimiento de la producción, la redistribución del ingreso y la estabilidad en las relaciones económicas y sociales. (documento Grandes Lineamientos Programáticos 2005-2010)*

### SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

El desempleo ha trepado –según las optimistas cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística, utilizando el criterio de una hora trabajada en la semana anterior a la medición- desde un 10% en el año 1998, a 16% a fines del 2003, con picos de casi 20% en los meses posteriores a la crisis financiera, lo que significó que cerca de 250.000 compatriotas estuvieron afectados por el desempleo en ese momento. Los números son mayores si incluimos a los miles de desocupados que abandonan la búsqueda y a la inagotable sangría de la emigración que se llevó en el 2002 a 28.000 uruguayos, y a otros 24.000 en el primer semestre del 2003, lo cual ayuda a explicar la caída en tres años de 4% en la tasa de actividad.

Son más de 600.000 las personas con problemas de empleo, si sumamos desempleados, empleados en forma precaria (sin aportes sociales) y subempleados, lo cual hace a casi la mitad de la Población Económicamente Activa.

Por otra parte, la composición del desempleo ha variado sustantivamente en los últimos años, incorporando a los desocupados mayores como principales afectados (los jóvenes pasaron en pocos años del 60% del

desempleo global al 40% actual), con crecimiento sostenido en el aporte de los jefes de hogar (20% del total de desocupados), y una mayoría persistente de mujeres. Medido en términos socioeconómicos, las dos terceras partes de los desocupados pertenecen al 40% más pobre de la población, evidenciando claras desigualdades en la afectación del problema. Estos datos nos interpelan como sociedad toda, en la unos ciudadanos participan a medias y otros son crónicamente excluidos.

Tres líneas de políticas deben desarrollarse, cristalizándose rápidamente en programas y proyectos con acciones concretas. Las de empleo, de nivel macroeconómico, vinculadas a las políticas económicas y sociales en general del país, las de mercado de trabajo, referidas a los instrumentos generados para paliar el desempleo (políticas activas y pasivas). Finalmente, las políticas de relaciones laborales.

Como una de las consecuencias más dolorosas de la aplicación del modelo neoliberal en Uruguay en los últimos años, se ha producido un aumento de las tasas de desempleo y sub-empleo, habiendo una relación estrecha con la notoria pauperización que sufre la población.

A partir de la comprensión cabal de la dramática situación que vive el país en el campo del empleo y el trabajo, el gobierno progresista se plantea como prioridad desarrollar un sistema nacional de empleo que articule y potencie el conjunto de las políticas y las medidas tendientes a abatir las elevadas tasas actuales de desempleo. Reconociendo, como punto de partida todas las formas de trabajo y sus derechos inherentes.

La generación de empleo, trabajo digno y estable, es el centro de la propuesta de país productivo promoviendo políticas que atraviesen los diferentes ámbitos de la actividad nacional. Así deben considerarse los capítulos sectoriales que integran este eje temático.

Cabe señalar que deberán tenerse en cuenta los claros puntos de conexión entre las políticas económicas en pro de un país productivo y las políticas sociales que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Las políticas de transformación del proceso productivo y creación de empleo, deberán articularse, en el marco del cumplimiento de los principios de la equidad y justicia, que impulsa nuestra fuerza política.

Estas propuestas pretenden además, abrir un amplio **acuerdo nacional por el empleo y el trabajo**. Que permita una acción conjunta del sector público, los trabajadores, los empresarios y todos los sectores vinculados al trabajo y la producción, con el objetivo de establecer los compromisos y las iniciativas que la problemática demanda.

Los aspectos centrales de nuestra propuesta son:

### **1) Fortalecimiento de los aspectos Institucionales.**

El gobierno progresista promoverá la jerarquización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que es el responsable de concebir y administrar en forma coordinada e integrada las políticas activas y pasivas. Se implementará (con sede en el MTSS), el diseño de un Sistema, Oficina o Instituto Nacional de Empleo, el cual deberá contar con todos los recursos –financieros y humanos- para implementar cambios en los subsistemas involucrados. También deberá velar por el cumplimiento estricto de la legislación laboral

Se profundizará el rol de la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo, a nivel de gestión, centralizando en el tripartismo las decisiones estratégicas, de asignación de fondos y contralor general de los mismos, y transfiriendo todos los aspectos de la gestión operativa – administrativa a los organismos que correspondan. Se consolidará su accionar liberando el tipo de intervenciones que puede atender (fomento de micro emprendimientos y autoempleo, micro crédito, apoyo al empleo directo o de emergencia, capacitación de otros colectivos no incluidos actualmente, etc.) por lo que el gobierno progresista impulsará la reformulación de la ley N° 16.320, profundizando el decreto del 8/7/03.

### **2) Capacitación**

- Para nuestra fuerza política es una prioridad disminuir la deserción educativa también como política de empleo o de ocupación, ya porque quita presión al mercado de trabajo, ya porque mejora el desarrollo de recursos humanos capacitados. Por ello se promoverán las condiciones que hagan factibles cumplir con la obligatoriedad de los 9 años de educación, dotando de medios para que sea realmente gratuito (apoyos focalizados: costo de fotocopias, boletos, becas, etc.).
- Generalización de los planes de pasantías en empresas públicas y privadas como herramienta central de aprendizaje, construcción de competencias básicas (transversales, útiles a cualquier empleo) y vinculación con el mercado de trabajo. En la UTU y en la Universidad de la República este sistema podrá integrarse –para estudiantes en situación de pre-egreso - al sistema nacional de desarrollo de PYMES.

- En forma coordinada desde la ANEP y la UdelaR se desarrollarán programas que articulen la formación con las visiones "macroproductivas", o sea, que debería capacitarse a las personas en aquellas actividades que respondan a un proyecto de país productivo, y no exclusivamente respondiendo a las azarosas demandas del mercado. No obstante se articulará un sistema de información continuo que de cuenta de aquellas áreas del desarrollo productivo que están "saturadas" de técnicos, y aquellas que no se han atendido, de modo de orientar y facilitar la toma de decisiones de los estudiantes a nivel nacional y de cada localidad.
- Se reformularán las acciones de semi-calificación financiadas por la JUNAE (intervenciones cortas), habilitando exclusivamente aquellas definidas por las demandas reales de recursos humanos, y con énfasis en las orientadas a la inserción laboral y social de los beneficiarios, profundizando el vínculo entre las entidades de capacitación y las empresas.
- Para acciones de calificación (intervenciones de larga duración) JUNAE articulará y diseñará con la UTU y UdelaR un programa conjunto que facilite la integración de trabajadores despedidos.
- Se desarrollarán políticas que promuevan la educación permanente de todos los uruguayos y uruguayas: mediante la universalización de la capacitación en áreas transversales (informática básica, atención al cliente y desarrollo del espíritu emprendedor, etc.), a toda la población económicamente activa del país – con trabajo o sin él -, con recursos del Fondo de Reconversión Laboral, estimulando la denominada formación laboral básica.
- Se implementarán Programas de capacitación de empresarios y emprendedores: articulación de un programa nacional de formación y calificación de pequeños y medianos empresario/as, apuntando básicamente a la capacidad de gestión empresarial (administrativa, contable, manejo de recursos humanos, toma de decisiones, asunción de riesgos, marketing, trabajo en redes, asociaciones y cooperativismo) y otros temas relevantes.
- Diseño e instrumentación de un sistema público de articulación entre oferta y demanda de trabajo, no sólo en formato electrónico (como se plantea actualmente), sino integrando todas las políticas activas y pasivas dirigidas a desocupados (con las altas y bajas del BPS), y que sirva de base a la acreditación de beneficiarios de las diferentes políticas.

### **3) Pymes y autoempleo.**

- Creación de una Red Nacional de apoyo a las PYMEs y al autoempleo: conformada por diferentes instituciones que apoyen y asesoren los procesos de incorporación al mercado abierto (gremiales, universidades, educación técnica, fundaciones, estudiantes avanzados, jubilados).
- Acciones de promoción de proyectos innovadores (concursos sistemáticos de ideas). Fomento de incubadoras de empresas en todo el país.
- Se dispondrán líneas de micro crédito accesibles a proyectos de autoempleo y micro emprendimientos, como complemento de la facultad de la JUNAE de constituir un fondo de garantía.
- Exoneración tributaria a microemprendimientos durante primeros años de vida, con escalas anuales diferenciales, considerando el número de puestos de trabajo consolidados.

### **4) Negociación colectiva y derechos sindicales**

El gobierno progresista aplicará en el trato con los funcionarios públicos regulándola también para la actividad privada, la negociación colectiva, a través de sus distintas modalidades, a fin de asegurar las mejores condiciones de trabajo, la aplicación de la legislación social y laboral vigente, y la defensa de los derechos de los trabajadores.

En la elaboración del Presupuesto Nacional de Sueldos se consultará a las respectivas organizaciones sindicales, buscando un acuerdo para todo el período de gobierno que contemple por un lado el legítimo interés de los trabajadores y por otro lado las necesidades y el interés del conjunto de la sociedad.

En particular y para la actividad privada, se promoverá de inmediato la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Salarios, donde el Estado asumirá un rol activo exigiendo condiciones de trabajo dignas en todo el territorio nacional.

Se dará cumplimiento a los convenios de OIT, en especial lo relativo al respeto a los derechos y fueros sindicales y a la promoción de los Sindicatos como organizaciones defensoras de los derechos de los trabajadores.

### **5) La emergencia**

- Instrumentación de un Plan Salario - Empleo Solidario en programas de 6 meses (36 horas semanales), prorrogables una única vez por el mismo lapso. Se habilitarán tareas en espacios y proyectos comunitarios -desde los organismos públicos- aunque también en emprendimientos productivos (públicos o privados) que postulen al programa y cumplan con las condiciones que éste fije. Inicialmente se prevé este tipo de empleo por dos años. Los recursos iniciales deben originarse en la reestructura del seguro de desempleo.
- El Plan Salario – Empleo Solidario se instrumentará con procedimientos administrativos y jurídicos claros, plazos y condiciones precisas, de manera de no alentar prácticas asistencialistas sostenidas en el tiempo, así como condiciones que los beneficiarios deberán cumplir durante el período de percepción del beneficio.

## **6) Políticas Focalizadas**

- Profundizar el desarrollo de programas descentralizados de la JUNAE dirigidos a grupos específicos con problemas de empleo (mujeres y jóvenes de bajos recursos, trabajadores rurales, discapacitados).
- Desarrollar Programas para mujeres y varones, desocupados adultos, de larga duración (mayor a 12 meses), identificando servicios públicos que pueden ser desempeñados dignamente por mayores de 50 años y redistribuyendo los menores hacia otros servicios. Estudio de una política de incentivos financieros a la contratación de personas cercanas a la jubilación.
- La perspectiva de género se incluirá en forma transversal en todas las intervenciones, buscando la igualdad de oportunidades para las mujeres, ya no sólo en el acceso al mercado de trabajo sino especialmente en las condiciones laborales.
- Revisión de la actual política universal de incentivos a la contratación de jóvenes, sustituyéndola por una legislación que contemple la realización de aprendizajes cortos en empresas (articulados con el sistema educativo formal), e incentivos fiscales focalizados en los grupos más desfavorecidos.
- Fomento de un Plan Integral dirigido a los jóvenes que no estudian ni trabajan.

## **7) Seguro de desempleo**

- Transformación del actual seguro como política pasiva de empleo a política activa, articulada con el sistema nacional de empleo; redireccionando recursos hacia el Plan Salario Empleo Solidario y a toda la atención de la emergencia.
- Implementación del REGISTRO NACIONAL de personas desempleadas, de identificación precisa de hogares y personas según indicadores objetivos de niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. La asignación de un carné de asistencia social, el cual será un instrumento imprescindible para la ejecución, con equidad y transparencia, de los planes específicos focalizados y la seguridad de los impactos buscados.

## **8) Precariedad**

- Generación de medidas de formalización del 100% de los trabajadores asalariados e independientes del país, integrándolos en todos sus derechos y deberes al ejercicio pleno de su ciudadanía.

## **9) Otras medidas a tener en cuenta para el sistema nacional de empleo**

- En aquellos casos de cese de actividad de empresas consideradas viables, el gobierno del EP – FA impulsará la continuidad de la producción promoviendo la asociación de los trabajadores para su gestión
- Para los casos de insolvencia patronal o de la empresa, se buscará asegurar el cobro de los créditos laborales a través de un Fondo de Garantía, proyecto que ha sido reiteradas veces presentado por nuestra fuerza política en el Parlamento
- Un capítulo especial merece la propuesta de reducción de la jornada laboral, como un instrumento de utilidad para mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo por su impacto positivo sobre la creación de empleo. Propondremos un mecanismo tripartito para estudiar una propuesta en este sentido, a fin de evaluar su viabilidad.

## **SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL**

El Sector Agropecuario pilar histórico de nuestro país genera los alimentos para el consumo interno y la generación de divisas por exportación, así como la mayoría de la materia prima que procesa la industria del país, tanto para el mercado interno como el externo.

El Capítulo Agrario de las Propuestas Programáticas definidas en el Eje "País Productivo" define las principales orientaciones que llevará adelante el EP-FA en torno a las propuestas para el sector agropecuario y agroindustrial, e incluye algunos otros elementos que componen las propuestas para nuestro espacio rural entendiendo por éste, aquel caracterizado no por su oposición al espacio urbano sino por su estrecha vinculación a las tareas y culturas del campo, que predomina en vastos territorios y pueblos de nuestro país. Finalmente incluye algunas propuestas que articulan las orientaciones sectoriales con aquellas que promueven el ordenamiento territorial y la gestión democrática de los recursos.

Las propuestas que se enuncian a continuación se basan en la consideración especial que tendrá el EP-FA por un sector que se entiende dinamizador de toda nuestra propuesta de Desarrollo y por la invaluable riqueza que supone su gente y su cultura.

#### LOS LINEAMIENTOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS

Creemos que existen una serie de conceptos que sirven de guía general para establecer las políticas para el sector más allá de que se traten de propuestas a mediano o largo plazo.

- Políticas específicas, principalmente en aspectos tributarios, crediticios, de seguridad social y de apoyo técnico, para el sector de producción basado en el trabajo de la familia (Productor Familiar) Potenciar otros, como el sector basado en el trabajo asalariado y el trabajo asociado en cooperativas de producción.
- Articulación entre las políticas por cadena y las políticas locales y regionales.
- La identificación, diseño e implementación de las políticas agropecuarias se hará con amplia participación.
- Habrá orientaciones generales para el fortalecimiento de las cadenas agropecuarias y agroindustriales donde se destaquen en el largo plazo la constitución de polos territorialmente priorizados y lineamientos que prioricen estrategias de desarrollo con sustentabilidad económica, ambiental, social y política de los Complejos.
- Se promoverá el desarrollo de la investigación, la innovación, la formación de recursos humanos y la extensión en forma integrada.
- Se apoyarán las formas de cooperación en el trabajo, la industrialización y la comercialización de la producción.
- Respecto a la tierra, recurso estratc -0 004 T0.177nveales 10.02 56.7003 407.3588 Tm0078Tj/TT1 1aes la 543n, la7.

### ***Abastecimiento interno y demanda externa.***

- Mejorar las condiciones de transparencia, eficiencia y equidad de los canales de distribución y aprovisionamiento del mercado interno, así como contribuir a la búsqueda y ampliación de los mercados internacionales. Propulsar la mejor adaptación y articulación de la agroindustria nacional y los bienes de exportación del país con dichos mercados.

### ***Herramientas para la producción agropecuaria y agroindustrial.***

- Revitalizar al BROU como agente especializado de crédito del sector agropecuario sin perjuicio del fomento de otras formas y fuentes alternativas de crédito.
- Se definirán las situaciones de endeudamiento con el sistema financiero a partir de un estudio caso a caso. La refinanciación no deberá tratar igual a quienes no lo son, ni por escala, ni por causal de endeudamiento, ni por sus esfuerzos productivos y de tecnificación, ni por su viabilidad potencial
- Se establecerán apoyos a las empresas que procuren innovaciones tecnológicas para la producción y los servicios asociados a la producción agroindustrial, especialmente cuando sea en torno a las cadenas de producción y polos de desarrollo estratégico.
- Se propiciarán sistemas de agroseguros acordes a las realidades subsectoriales.
- Se utilizarán en los casos que se consideren necesarios en función de las orientaciones estratégicas herramientas tales como reintegros, subsidios directos y manejo de los aranceles.

### ***Desarrollo de los recursos humanos y tecnológicos apropiados.***

- Sistema Nacional de Innovación, Desarrollo y Extensión – Se promoverá la creación del mencionado Sistema, el cual contara con un capítulo agrario involucrando a todos los agentes de investigación, extensión y educación. Se orientará a partir de las definiciones políticas estratégicas, en acuerdo los sectores involucrados (productores, trabajadores, industriales, consumidores)
- Simultáneamente se establecerán los vínculos entre el Sistema Nacional de Innovación, Desarrollo y Extensión y el Sistema Nacional de Enseñanza y Formación de Recursos Humanos de manera de articular las políticas de desarrollo y capacitación.
- Se fomentará el desarrollo de propuestas educativas y de innovación que se establezcan en regiones y localidades.

### ***Apoyos institucionales desde el Estado.***

- La política agrícola del EPFA tenderá a negociar “con voz única” en los ámbitos internacionales de comercio (OMC), fortaleciendo la posición del bloque de los 20 países. Se utilizará el poder negociador del Estado ante las empresas transnacionales que concentran el comercio agrícola
- El Estado articulará las políticas agrarias y el desarrollo rural con un proceso de descentralización en atención a lo local y regional.
- El Estado realizará un esfuerzo sostenido en la protección de los derechos de los trabajadores del sector, así como en la ampliación de oportunidades para su desarrollo integral. Se establecerán políticas específicas que atiendan la vivienda y la salud en el ámbito rural
- Se potenciarán los organismos de investigación y extensión agraria y rural promoviendo abordajes interdisciplinarios ligados a las políticas territoriales.

### ***Gestión estratégica de los recursos naturales.***

- Política de tierras. Modificar la legislación que permite la creación de Sociedades Anónimas al Portador para la posesión de tierra productiva.
- Se buscarán acuerdos para por la vía legislativa disminuir al máximo posible la tenencia de tierras por parte de extranjeros, especialmente en la faja fronteriza, acordando reciprocidad con países limítrofes.-
- Fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización. Se potenciará el desarrollo de las Colonias y a través del INC se generarán alternativas para los productores familiares con problemas de escala y aquellos sectores demandantes de tierras.
- El MGAP será el orientador del uso de los recursos naturales renovables, y de los recursos biofitogenéticos, y protegerá especialmente los recursos genéticos autóctonos.

### ***Democratización de la gestión del territorio y sus recursos.***

- La gestión del territorio y sus recursos se llevará adelante a través de estrategias de regionalización que procuren asegurar la eficiencia productiva en tanto mejore la justicia social en el medio rural.
- Se instrumentarán Unidades de Planificación y Desarrollo Regional, que contemplen lo local, prioricen la inversión, apoyo público y control, coordinando el conjunto de organismos estatales y organizaciones económicas, sociales y culturales de cada región y localidad.
- Fortalecimiento de las instituciones representativas del sector, considerando de manera especial las que involucren a las mujeres, los jóvenes y a los asalariados rurales.

#### ***Democratización de la gestión de las políticas sectoriales.***

- Se promoverá la consolidación de los Complejos, utilizando mecanismos que garanticen la participación de todos los actores. Se articularán sus definiciones con las políticas sectoriales públicas y con las políticas regionales y locales específicas según actividad.

## **2) OBJETIVOS y PROPUESTAS DE LARGO PLAZO:**

### ***Sustentabilidad de la producción agropecuaria y agroindustrial.***

- Se procurará el diseño de estrategias sustentables de producción en las cadenas y complejos de mayor importancia.
- Se procurarán definir escenarios acordados a nivel del MERCOSUR para las políticas de desarrollo agropecuario y agroindustrial.
- Se propenderá a atenuar los ciclos de auges y crisis mediante instrumentos que favorezcan una acumulación más estable en el largo plazo.
- A través de los estímulos directos del Estado se promoverán áreas de negocios convergentes, apoyando especialmente aquellos Complejos y cadenas definidos estratégicos.

### ***Mayor dinámica de sinergias intersectoriales.***

- Partiendo de la potencialidad de la agroindustria instalada que el país posee, se estimulará la actividad de empresas que desarrollen servicios y producciones conexas.

### ***Definición de un Plan Nacional para el Desarrollo Sustentable***

- En el largo plazo se procurará la constitución de un Plan para la consolidación de una nueva forma de gestionar los recursos nacionales.

Un eje se establecerá a partir de un Plan de Ordenamiento Territorial que defina regiones y prioridades por localización donde se haga efectiva la participación ciudadana. Se pretende orientar la inversión pública y privada en forma acordada y territorializada. Se promoverá la activa participación de las mujeres y los jóvenes ampliando el concepto de democracia. Un segundo eje será la consolidación en el largo plazo del Sistema Nacional de Innovación Desarrollo y Extensión

## **SECTOR PESQUERO**

El Encuentro Progresista entiende que este sector conserva una gran potencialidad productiva a pesar del manejo irracional que hasta el momento han aplicado los últimos gobiernos.

Al mismo tiempo la actividad pesquera sistemática posee una especial importancia estratégica para el ejercicio pleno de la soberanía.

El Encuentro Progresista propone desarrollar esa capacidad productiva mediante el desarrollo de políticas de producción sustentables.

A su vez se deberá tender al aprovechamiento racional e integral de los recursos y a la promoción y estímulo a la elaboración de productos con mayor valor agregado.

### **Objetivos**

La nueva Política de Pesca habrá de basarse en los siguientes objetivos:

1.- Aprovechamiento integral de los recursos acuáticos.

Para ello será necesario:

- Profundizar la investigación sobre el estado de los recursos. Es necesario conocer la situación de las pesquerías que actualmente están siendo explotadas, así como también realizar estudios sobre los demás recursos marinos susceptibles de ser explotados por nuestro país.
- Profundizar la investigación sobre técnicas de pesca que sean más selectivas que las utilizadas en la actualidad de manera de asegurar la sustentabilidad de las pesquerías a largo plazo y minimizar los efectos negativos sobre el medio acuático.
- Desarrollar una industria capaz de procesar todo lo que pesquemos, agregando valor a los productos comercializados de manera de utilizar al máximo la experiencia y capacidad de trabajo de todos los componentes del sector (empresarios, técnicos, trabajadores).
- Fortalecer la investigación económica y el control estadístico por parte de la entidad reguladora, de manera que las decisiones se fundamenten en el conocimiento de la realidad del sector y de todos sus componentes.

2.- Desarrollar el mercado interno de productos pesqueros a los efectos de permitir a la población acceder a un alimento de alto valor nutricional.

3.- Desarrollar el mercado externo.

Para ello es necesario aumentar la participación en las exportaciones de productos con mayor valor agregado. Conseguir un reconocimiento o certificación de calidad para los productos pesqueros uruguayos debe ser un objetivo primordial.

4.- Establecer dentro de la Política Pesquera líneas de desarrollo para la pesca artesanal, coordinando el apoyo técnico, económico y organizativo al sub-sector.

El objetivo será hacer de esta actividad una alternativa laboral permanente, integrada a la cadena comercial y productiva del sector, de manera que permita el desarrollo integral del pescador y su familia.

5.- Fomentar otras alternativas de producción.

La acuicultura puede ser una alternativa para la producción de proteínas de origen acuático, que permita el sustento y la inserción social de las familias involucradas. Se deberá priorizar la investigación y cultivo de especies autóctonas, con vistas a su comercialización en el mercado regional.

## **Instrumentos**

Estos objetivos serán impulsados a través de los siguientes instrumentos:

1.- Un organismo administrador de los recursos y regulador del sector, fuertemente especializado y suficientemente jerarquizado e independiente capaz de llevar adelante la reestructura del sector. Se instrumentará la participación de todos los sectores involucrados en el sector, a través de un órgano asesor.

2.- Impulsar un ámbito político – técnico para la defensa de nuestros intereses y soberanía, capaz de establecer criterios para la distribución, captura, control, etc. de los recursos pesqueros compartidos. Conformar un frente de países ribereños con costas sobre el Océano Atlántico Sur con el objetivo de defender y preservar los recursos pesqueros y racionalizar su explotación. Se deberá fomentar la coordinación de políticas pesqueras con los demás países del MERCOSUR, especialmente a la luz de convenios internacionales, a los efectos de una mayor incidencia en la toma de decisiones de estos.

Fortalecer las comisiones sobre la base de un mayor conocimiento científico en donde se discuten los cupos de captura anuales para cada país (Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, CAMELAR).

3.- Una eficaz coordinación con otros organismos del estado a efectos de elaborar un diagnóstico de la situación financiera de las empresas que operan en el sector.

Los futuros proyectos de desarrollo, en lo que aspectos financieros se refiere, deberán estar supeditados a estos estudios para determinar apoyos crediticios y fiscales al sector.

4.- Impulsar nueva Ley de Pesca, elaborada en un ámbito multidisciplinario y con la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad.

Consideramos necesario contar con un nuevo instrumento jurídico, en el que se actualice la actual legislación nacional, se adecue legislación internacional de indudable valor (como el Código de Conducta para la Pesca Responsable, FAO) y se introduzcan las modificaciones necesarias para la gestión del sector.

Dicha ley deberá establecer la propiedad del estado sobre los recursos acuáticos y fijar la normativa que impida cualquier intento de privatización de los mismos.

## **INDUSTRIA Y ENERGÍA**

La industria manufacturera, históricamente responsable por la generación de riqueza y empleo para cientos de miles de uruguayos, ha perdido, fruto de la aplicación de políticas antinacionales, más de 100.000 puestos de trabajo en la última década, y su valor de producción para el 2003 será el mismo que el de diez años atrás.

En especial las políticas de desgravación arancelaria seguidas unilateralmente por el gobierno, sin la exigencia de las necesarias contrapartidas, sumado al atraso cambiario generado a partir de la priorización de lo financiero sobre lo productivo, fueron las grandes causantes de la cuasi desaparición de la industria productora de bienes de consumo para el mercado interno, además de generar pérdida de competitividad en los mercados internacionales.

La apuesta al país productivo pasa por la potenciación de la actividad del sector, para lo cual el Estado deberá cumplir con un rol activo y orientador hacia la inversión productiva.

Así, “buscará orientar la inversión hacia sectores considerados prioritarios, exigiendo a su vez las correspondientes contrapartidas. Los criterios para determinar la selectividad deberán ser claros, transparentes y de impacto económico y social. Al respecto, la creación directa e indirecta de empleo, la generación o el ahorro de divisas, la descentralización territorial, el impacto ambiental, el dinamismo tecnológico y la capacidad para generar nuevos productos, son los principales criterios que nos proponemos aplicar.”

El desarrollo del sector deberá basarse en la más amplia participación de los distintos actores: empresarios, trabajadores y Estado.

El crecimiento de la productividad y el aumento en la riqueza, generada por el sector, deberá ir acompañada de mejoras en la distribución del ingreso, para lo cual, entre otros instrumentos se convocarán los Consejos de Salarios por rama de actividad.

Las empresas públicas, en especial UTE, ANCAP, OSE y ANTEL, actuando coordinadamente con el Ministerio de Industrias y Energía, deberán apoyar los proyectos industriales priorizados con los criterios anteriormente detallados; de igual forma se promoverá que el sistema financiero apoye crediticiamente a éstos proyectos.

La política industrial atenderá a la realidad de la integración regional, negociando en éste ámbito su papel, posibilitando el desarrollo armónico del país en un proceso de complementación e integración sin desmedro del trabajo nacional.

La necesidad de superar en el mediano plazo la estrechez que determina nuestra inserción internacional como proveedores de materias primas o productores de alimentos de mediano o bajo nivel tecnológico, obligará al país a priorizar aquellas ramas que presenten mayor contenido tecnológico, diversidad, mercados más dinámicos, todo lo cual redundará en reducir incertidumbres e inestabilidades, a la vez que se intensifique la cantidad de valor agregado en el producto final. Esta apuesta a aquellas ramas más dinámicas trae de la mano el consecuente apoyo del Estado a la generación de tecnología, la promoción de la investigación y la innovación, área en que las empresas públicas tendrán responsabilidades específicas.

### **LA REFORMA PRODUCTIVA E INDUSTRIAL - AREAS Y SECTORES**

#### **1.- Producción, Industria y Trabajo**

Bases para la reforma de país productivo e industrial.

- Propender a un mayor grado de integración productiva entre el sector agropecuario y la industria, con el objetivo de generar mayor valor agregado. Una reforma comprometida con la productividad y la participación del trabajo para una mejor distribución de la renta.
- Programar y planificar la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, su industrialización promoviendo la inversión de capitales, con el objetivo de generar fuentes de trabajo así como valor agregado.
- Promover estrategias de protección a la industria nacional, en el marco de un Plan de Desarrollo
- Políticas de canje de productos agroindustriales por energéticos tales como el petróleo, el gas, etc., las que nos permitirán tener un control mas ajustado de los precios de la comercialización con el mercado exterior.

- Se desarrollarán políticas estratégicas con participación del Estado en la promoción comercial para el mercado interno y externo. Estas políticas deberán considerar la realización de negocios conjuntos para las mismas ramas de actividad, con unicidad de criterios para las distintas actividades.
- Propiciar el más estricto cumplimiento de las normas legales sobre las Zonas Francas y revisar dicha normativa.
- Políticas Productivas e Industriales sometidas a la aplicación de normas técnicas de la Ingeniería Ambiental y Ordenamiento Territorial.
- Exigir garantías a las empresas en relación a la Seguridad Ambiental.
- Crear políticas estratégicas a nivel educativo que consoliden una línea operativa en el sentido y dirección que las de la producción y la industria, para el desarrollo económico y social del país.
- La actividad económica de las Empresas Industriales del Estado compromete la erogación de importantes volúmenes de inversión y gasto, será necesario regularizar políticas de adquisición y gastos en distintos rubros, en forma centralizada y programada.
- Aplicar políticas de control estratégico en la economía a través del monitoreo permanente aplicable al modelo de redes productivas e industriales utilizando la tecnología del conocimiento, las telecomunicaciones y la informática disponibles y a desarrollar.

## **2. Las Políticas Energéticas**

Considerando que Uruguay dispone de una limitada capacidad de recursos energéticos renovables, es absolutamente imprescindible establecer políticas energéticas determinadas por las estrategias productivas e industriales que aseguren la preservación del modelo productivo y social.

El sector Industrial Energético esta conformado por la transformación de fuentes de Energía Primaria en Secundaria. Las empresas comprometidas en este sector son ANCAP y UTE por parte del Estado perteneciendo a la empresa privada el negocio de la distribución de gas natural.

Estas características del sector energético exigen la realización de reformas del Estado que permitan en primer término, una política coordinada que involucre a las empresas industriales del sector.

Es imprescindible el rediseño de una matriz energética funcional del modelo de país productivo. Ella será la base para el dimensionamiento de los requerimientos energéticos. Coordinará producción, industria y energía para aplicar políticas estratégicas comprometidas con los cambios que el país necesita. Contendrá:

- Políticas tarifarias diferenciales teniendo en cuenta los objetivos productivos y sociales.
- Unificación de criterios en el uso tecnológico de los combustibles y los sectores de consumo.
- Promoción de combustibles alternativos como el bio-diesel, alcohol, leña, etc. en tanto demuestren su viabilidad económica y social, considerando sus impactos directos o indirectos.

## **3. Políticas de las Telecomunicaciones e Informática**

La dispersión de la administración de las telecomunicaciones por parte del Estado, ha creado condiciones de riesgo de crisis económica en este sector estratégico. A partir de esta condición es absolutamente necesario desarrollar una política centralizada en el sector. Las telecomunicaciones participan hoy en un amplio rango de actividades, el control por parte del Estado, fuera del Ministerio de Defensa, es imprescindible para la viabilidad de un País Productivo.

Considerando que las Telecomunicaciones se componen por un amplio espectro de tecnologías aplicadas tales como la telefonía, la transmisión de datos e imágenes, las radiocomunicaciones, la tecnología espacial se deberá actuar políticamente con las siguientes propuestas:

- Construir una política estratégica de las telecomunicaciones, favorable al interés nacional.
- Establecer políticas de igualdad de condiciones para la explotación del servicio de las Telecomunicaciones Internacionales.
- Recuperar por parte del Estado el control de las órbitas satelitales y su telemetría.
- Desarrollo y aplicación de tecnologías nacionales vinculadas a la creación de puestos de trabajo directos y asociados.
- Implementar políticas de Investigación y Desarrollo en el sector generando así una menor dependencia.
- Apostar a la formación continua de los Técnicos y Especialistas dado lo dinámico de las tecnologías vinculadas.
- Desarrollar políticas de participación comunitaria en las telecomunicaciones.
- La política informática nacional deberá orientarse hacia dos objetivos principales: un mejor uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información tanto en la Administración Pública como en la sociedad en general y el fomento del desarrollo informático nacional. Debe contemplar actividades y proyectos en áreas definidas como estratégicas utilizando ésta herramienta en la modernización de la

Administración Pública, en la formación de los recursos humanos, en el desarrollo industrial y como mecanismo de ahorro y de generación de divisas.

## **RECURSOS HIDRICOS**

### PRINCIPIOS GENERALES

El agua es un bien de la humanidad y de dominio público por excelencia.

Es uno de los principales recursos estratégicos del país, y en su calidad de Patrimonio Nacional debe ser protegido mediante políticas de Estado.

El agua es un recurso natural limitado, dotado de valor social, ambiental, económico, cultural y estratégico.

Es además esencial para la vida, por lo que se debe dar prioridad al uso para consumo humano frente a los demás usos.

Es un recurso frágil y finito, cuya preservación esta condicionada a la realización de una gestión sustentable del mismo.

Su explotación, uso, distribución y control debe orientarse hacia la conservación de su cantidad y calidad a lo largo del tiempo.

Debe desarrollarse una Gestión Integrada y Participativa, donde se incluyan los distintos usuarios del recurso y la comunidad organizada.

Es deber del Estado minimizar la generación de procesos de degradación que impacten sobre las diversas componentes del ciclo hidrológico.

### ADMINISTRACIÓN

#### Recursos Hídricos

Debe haber una autoridad única del agua desde donde se formule la política nacional del agua, se promueva la actualización y revisión de la legislación vigente y se coordinen las acciones con las unidades de gestión.

**Se plantea la gestión a través de autoridades de cuenca, en la cual participen todos los usuarios, desarrollando un manejo integrado y sustentable de la misma.**

Desde la autoridad de cuencas se centraliza la gestión de los recursos hídricos, llevando a cabo la planificación, evaluación y control del aprovechamiento del agua superficial y de la explotación del agua subterránea en su área de influencia. Así como también se llevará a cabo la instrumentación de un plan de ordenamiento de las actividades de la cuenca, de manera de asegurar la preservación del ecosistema.

#### **Agua Potable y Saneamiento**

La gestión de los servicios de producción y distribución de agua potable por redes, así como también la recolección y tratamiento de las aguas residuales deben estar en manos del Estado.

#### Programa de Obras Sanitarias del Estado

Los servicios de agua potable son esenciales y tienen carácter estratégico y es el Estado quien debe asegurar la universalidad a su acceso y debe velar por la seguridad del suministro. Asimismo es necesaria la intervención del Estado debido a que los servicios de agua y saneamiento constituyen monopolios naturales por sus características técnicas.

Los beneficios sanitarios y ambientales que proporcionan los servicios de recolección y tratamiento de aguas servidas hacen altamente deseable el aumento de la cobertura y la mejora en la calidad de los efluentes del saneamiento en todo el país.

En lo correspondiente a OSE:

Debe priorizarse la eficacia social sobre la eficiencia económica dado el carácter esencialmente social de su misión.

Es necesario priorizar la inversión rentable porque genera mejores condiciones para seguir aumentando el nivel general de inversión. Son claves las inversiones en agua potable y en mejoras de gestión y operativas.

La participación de los usuarios actuales y potenciales y de los funcionarios de la Empresa, así como las reformas de las estructuras del ente se realizará según las pautas generales acordadas por el EP-FA sobre la reforma del Estado y en particular de las Empresa Públicas.

Es necesario reestructurar las tarifas de agua y saneamiento con criterios de equidad entre usuarios de tipo similar y de congruencia con la estructura de costos.

En la mejora de la gestión se priorizarán la gestión comercial y la gestión financiera, la optimización de la gestión de stock y el desarrollo de la capacidad de negociación de precios de suministros y contratos.

En la mejora de la operación se priorizará la reducción del agua no contabilizada y la creación de programas de mantenimiento.

El concepto a aplicar será el de hacer más con los mismos recursos, reduciendo costos operativos cuando sea posible sin generar perjuicios.

Se realizarán planes estratégicos que serán sometidos a revisión permanente y reformulados anualmente. Se priorizará la capacitación y la aplicación de los conocimientos para optimizar la toma de decisiones.

Se dará impulso a la investigación y el desarrollo y a la coordinación con otros organismos estatales para beneficiarse mutuamente.

Es fundamental garantizar el ingreso por sorteo, concurso o mérito probado, y el ascenso por concurso de oposición y méritos.

Deberá reperfilarse la deuda existente, buscando aliviar la situación financiera para permitir recuperar los niveles de inversión necesarios.

## **TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS**

Consideramos el transporte como un sector clave para la economía nacional, por sus impactos en el empleo, en la generación de divisas, sobre la desconcentración territorial, en el medio ambiente, en el dinamismo tecnológico y la calidad de vida de la población, ya que atiende a la libre circulación y la accesibilidad de la población y los bienes tanto al interior como al exterior del país.

### **Principales objetivos**

- **TRANSPORTE MULTIMODAL.** Será coordinado por el MTOP. Se buscará obtener economías a través de la complementación de los diferentes modos. Comprenderá el transporte multimodal de carga en todo el país y de pasajeros en el área metropolitana, logrando así racionalizar los recursos disponibles en infraestructura, en equipamiento y energéticos. Con respecto al transporte carretero, se promoverá el uso de camiones livianos, concentrando carga por caminos vecinales y camiones pesados en largas distancias
- **INTEGRACIÓN.** El transporte cumple un rol fundamental en este proceso y para ello deberemos exigir el cumplimiento de los acuerdos regionales, así como la revisión y renegociación en los casos que corresponda. Bregaremos por la integración del transporte fluvial, carretero, ferroviario y aéreo, siendo el principio rector la reciprocidad.
- **PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, INTRODUCCIÓN DE TECNOLOGÍA Y AHORRO DE ENERGÍA Y DIVISAS.** A tales efectos se promoverá una planificación sobre las siguientes bases: transportes de carga carretero, ferroviario y fluvial coordinados; electrificación de las vías férreas de Área Metropolitana; sistema de ómnibus y trenes en corredores de Área Metropolitana combinando con micros de arrime y distribución; desarrollo de cuencas hidrográficas y efectuar dragados y balizamientos. Daremos prioridad al seguimiento computarizado del transporte multimodal y a la utilización de fuentes alternativas de energía.
- **GENERACION DE EMPLEO EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.** Los trabajos que actualmente se visualizan como muy necesarios y ocuparán mucha mano de obra son: en vías férreas, sustitución de puentes angostos en carreteras, construcción de alcantarillas en caminos vecinales, obras de arquitectura (escuelas, liceos, hospitales). Por ello deberán ser encarados en el corto plazo y selectivamente. A tales efectos, a falta de fuentes de financiamiento del sector público, su realización bajo el régimen de concesión de obra pública podría ser viable en tanto cumpla con tres requisitos fundamentales: a) no implique la tercerización de áreas estratégicas; b) exista un marco regulatorio apropiado; c) exista transparencia en la adjudicación y control posterior.
- **TRANSPORTE FERROVIARIO.** AFE prestará servicios de pasajeros, cargas y encomiendas dentro de un nuevo Plan Nacional de Transporte. En distancias medias y largas dará prioridad al transporte hacia puertos o industrias de la madera y otros productos agropecuarios. El transporte de pasajeros se llevará a cabo en los corredores del Área Metropolitana. De ser posible, se destinarán recursos para el plan de reacondicionamiento de las vías, para material rodante adecuado y para el Ramal a Nueva Palmira.

- **PUERTOS.** Se priorizarán los puertos del Estado sobre los puertos privados, en el marco de la multimodalización del transporte. Se apoyará el Plan Maestro del Puerto de Montevideo (en coordinación con la IMM.), en lo referente a especialización y desarrollo de muelles, espacio físico según el tipo de operativa, accesos y desarrollo de los puertos oficiales del interior. Desarrollo de una política nacional de dragados.
- **FLOTA DE BANDERA NACIONAL.** . Promoveremos el desarrollo de una flota mercante de bandera nacional. Modificaremos la ley de embanderamiento para el transporte marítimo, de cabotaje y pesca. Promoveremos la hidrovía para el Río Uruguay y las de aguas interiores: Ríos Negro, Cebollatí, San Salvador. Revisaremos la política de ferrys en el Río de la Plata y aguas jurisdiccionales.
- **AVIACIÓN CIVIL Y AEROPUERTOS.** La política de cielos deberá negociarse y para un país pequeño como el nuestro es muy conveniente hacerlo en el marco de la integración regional.  
Se impulsará el aumento en las frecuencias y el establecimiento de tarifas razonables en los vuelos de conexión regional.  
Se considerará una reestructura del sector de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica que jerarquice su gestión.
- **OBRAS DE ARQUITECTURA.** Deben ser el objeto de una racionalización materializada en el “Plan Nacional de Obras Públicas”, bajo la responsabilidad de un organismo centralizado en el MTOP
- **CONCESIONES:** A través del MTOP habrá un relevamiento y un seguimiento estricto de las concesiones y tercerizaciones, verificando la legalidad de las mismas y exigiendo que se cumpla con la calidad de los servicios de acuerdo a lo establecido en los contratos con el fin de eliminar eventuales gastos y subvenciones injustificadas.

## **TURISMO**

### **Importancia del sector**

En los últimos años ha quedado de manifiesto la capacidad del turismo para captar divisas y generar ingresos y empleos, paralelamente el hecho de involucrar en calidad de proveedores a diversos sectores productivos del agro, la industria, el comercio y los servicios, hacen del turismo un dinamizador relevante de la actividad productiva.

El gasto de ingresos generados en zonas relativamente más ricas, realizados en zonas relativamente más pobres, induce a una redistribución positiva del ingreso, tanto en términos de perceptores de ingresos como a nivel de territorios

En otro plano, el derecho al tiempo libre ha constituido una reivindicación histórica de los trabajadores y de la población en general. En la actualidad, el derecho al desplazamiento turístico forma parte del empleo del tiempo, destinado a la recreación, entendido como la oportunidad de observar nuevos paisajes, conocer otras realidades económicas y sociales y entrar en contacto con otras culturas, tanto a nivel nacional como internacional, lo cual constituye una forma de reconocerse en la diversidad.

El turismo entendido como un fenómeno sistémico y complejo, que alcanza a las diferentes áreas de la gestión pública y privada, genera oportunidades para la afirmación y el desarrollo de la cultura nacional y la protección ambiental mediante la rentabilización de esas actividades, así como para el desarrollo de la inversión, la generación de externalidades positivas y condiciones favorables para el crecimiento a nivel regional y local.

La consolidación del turismo y una mayor vinculación entre esta y otras actividades coadyuvarán a diversificar y ampliar la base productiva de la economía del país. Por lo tanto el EP-FA considera imprescindible que en su plan de Gobierno, se establezca una política turística clara, seria y sustentable, que sea el resultado de un amplio consenso entre los diferentes actores y le preste el apoyo financiero y legislativo necesario a través de un compromiso del conjunto de la estructura gubernamental, para convertir a esta actividad en uno de los protagonistas de la transformación del país.

### **Contexto**

Uruguay cuenta con ventajas comparativas para el desarrollo del turismo dadas por el nivel cultural de la población, la cordialidad de su gente, una relativa seguridad, una buena calidad sanitaria, buenas comunicaciones y un medio ambiente sano.

Sin embargo ese desarrollo se ve obstaculizado por:

- 1) Ausencia de una política nacional turística sistémica e integradora ( carencia de organismos de coordinación público-privada que orienten, regulen y promocionen la actividad turística de nuestro país con una visión estratégica)
- 2) Falta de competitividad de la oferta turística (alto costo y escaso número de conexiones aéreas, monopolio y servicio deficitario en las conexiones marítimas, multiplicación de peajes en la circulación terrestre, costos relativamente superiores de las empresas en relación a la competencia regional)
- 3) Insuficiente desarrollo de la producción turística (producción escasamente diferenciada, dificultad para superar la estacionalidad de la demanda y fuerte dependencia del mercado argentino, desaprovechamiento de recursos humanos calificados)
- 4) Insuficientes fuentes de información para la toma de decisiones (limitación de la información estadística, débil desarrollo de la investigación)
- 5) Insuficiencia de infraestructuras adecuadas para la diversidad de productos a potenciar.

### **Grandes líneas estratégicas**

- 1) La estrategia a impulsar por el gobierno progresista se basa en la implementación de una política sistémica e integradora, que permita el desarrollo de la producción turística en condiciones de competitividad.
- 2) El EP-FA se propone una gestión turística que maximice los beneficios sociales de la actividad, a través de la creación de puestos de trabajo, la atención del turismo social y la puesta en valor del patrimonio cultural y ambiental nacional
- 3) Resulta fundamental el papel que los Gobiernos Departamentales asuman en él. Proceso de desarrollo local, en el cual el turismo puede constituirse en una herramienta válida. A esos fines los Gobiernos Departamentales contarán con el apoyo del Ministerio de Turismo para gestionar un Programa de Desarrollo Regional en el que se realizarán:
  - a) una evaluación y jerarquización de los recursos turísticos
  - b) una actualización de la regionalización que facilite el desarrollo de la actividad
  - c) la determinación de las áreas de reserva turística
  - d) el diseño de los productos
  - e) el planeamiento estratégico departamental

### **Los principales resultados esperados son:**

- Formulación e implementación de una política nacional de turismo, sustentada a nivel local por planes de gestión municipal
- Creación de un organismo público-privado (Instituto Nacional de Turismo) con funciones de comercialización, promoción, desarrollo del producto, investigación, asesoramiento al Ministerio de Turismo, predominantemente financiado por la prestación de servicios
- Jerarquización del papel de las organizaciones sociales y la sociedad civil en la gestión turística
- Desarrollo del producto turístico con calidad, poniendo en valor las diversidades regionales, culturales y naturales del país.
- Evaluación y jerarquización de los recursos turísticos
- Expansión del consumo del producto turístico en los mercados nacional e internacional
- Integración regional a nivel del Mercosur ampliado
- Inserción competitiva del Uruguay en circuitos de extra región
- Ampliación y calificación del mercado de trabajo
- Desarrollo del turismo interno con promoción del turismo social
- Desarrollo de ofertas complementarias que permita incrementar la permanencia y el gasto de los turistas
- Investigación y desarrollo de productos y promoción de la inversión
- Fijación de estímulos y beneficios a aquellos proyectos que respondan a las acciones que se prioricen en el Plan Nacional de Turismo

## **PYMES**

### LA JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA HACIA LAS PYMES

Para superar la crisis por la que atraviesa el país es necesario un nuevo enfoque sobre la importancia de las micro y pequeñas empresas, las cooperativas y las empresas de carácter social, que conforman un entramado de organizaciones que tienen todas las condiciones para transformarse en el motor del desarrollo social y productivo del Uruguay.

Esta afirmación se basa en el hecho de que dicho sector produce un valor cercano al 40% del PBI, da ocupación a más de la mitad de la población activa del país y explica el 82% de los nuevos empleos generados en la última década. Estas empresas representan más del 95 % del total, definiendo como tales aquellas unidades que tienen entre 1 y 19 empleados, con ventas anuales de hasta U\$180.000.

Sus características más relevantes son:

- Capacidad de generar empleo superior a las grandes empresas.
- Menores costos en la inversión requerida para generar un nuevo puesto de trabajo.
- Mejora la distribución de la riqueza.
- Reúnen la mayor fuerza de emprendimiento del país
- Alta flexibilidad para la reconversión.
- Baja morosidad, de acuerdo a lo que establecen estudios especializados.
- Actúan como elemento de cohesión familiar y resguardo de valores culturales del país.
- La renta que generan se reinvierte en el país y no en el extranjero

Han sido muy vulnerables en varios aspectos entre los que podemos destacar:

- Un marco inadecuado para su desarrollo.
- Presión tributaria insostenible.
- Instrumentos jurídicos concursales vetustos e inadecuados.
- Problemas de acceso al crédito.
- Mercado de competencia favorable a las grandes corporaciones.
- Instrumentos dispersos e inadecuados.

### EL PAPEL DE LAS PYMES EN UN DESARROLLO INTEGRADO Y PRODUCTIVO

- La prioridad en este sector es mantener la capacidad productiva y posibilitar su desarrollo.
- Importancia relevante el desarrollo local, que está íntimamente vinculado al sector de las micro y pequeñas empresas, con un rol fundamental de los gobiernos departamentales.
- Necesidad de un cambio cultural en los actores (empresarios, trabajadores, Estado).

### REFORMAS DEL MARCO JURIDICO PARA VIABILIZAR UN DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO DEL SECTOR

- Las Pymes serán atendidas por el Estado, en el aspecto tributario aliviando la carga fiscal y simplificando el sistema.
- Los institutos concursales actuales como quiebras, liquidaciones judiciales, concursos civiles, concordatos son una legislación inadecuada para la actual realidad comercial, por lo cual se revisará la misma.
- Es necesario plantear una reforma de fondo para actualizar la legislación a los tiempos actuales, muchos más complejos y dinámicos que otrora, con el fin de proteger a los micro y pequeños emprendimientos empresariales.
- Las PYMES han quedado a merced de las grandes concentraciones económicas. En base a lo cual se propone introducir el concepto de grupo económico o al menos de cadena comercial, de acuerdo al metraje de los emprendimientos.
- Representación del sector privado en las comisiones departamentales, en el organismo aplicador de la defensa de la competencia que deben ser ejercidas por organizaciones que representativas del sector de Pymes, como en el BPS, JUNAE, OIT, MERCOSUR que hasta el presente son representados por gremiales que no representan al sector.
- Se propone actualizar normas del TOCAF que impiden, restringen o limitan el acceso de las Pymes a comercializar con el Estado.
- El financiamiento es y ha sido uno de los tradicionales escollos para el desarrollo de la actividad de las PYMES.

Se propone:

- Fortalecer institucionalmente al BROU, y además reformular su estructura separando la función de banca de fomento de la comercial.
- Facilitar el desarrollo de Instituciones de Financiamiento para Micro Empresas con regulación específica. Estas instituciones se financiarían con fondos propios y a partir de la banca de segundo piso

originada en la banca oficial (BROU), la cual centralizaría los fondos de cooperación internacional. Esta gestión además de ser auditada debe ser sujeta a evaluación por parte del organismo propuesto como Instituto de Fomento de PYMES.

- Crear un banco de inversión con capital accionario mayoritario del BROU e integrado con otras instituciones vinculadas al sector PYME y cooperativo que se especializaría en utilizar instrumentos del mercado de valores para financiar PYMES.
- Generar incentivos para el desarrollo de sociedades de capital de riesgo que estén dispuestas a financiar al sector, impulsando desde las organizaciones que nuclean a estas empresas mejores condiciones empresariales respecto a formalización e información de las mismas.
- Crear consorcios de garantías a efectos de facilitar el acceso a crédito más barato o para tener mejor acceso a los instrumentos del mercado de valores. Estos consorcios tendrían participación pública y privada, promocionando los esfuerzos asociativos. Una parte de la cooperación internacional podría destinarse como base inicial de estos fondos de garantía.
- Discriminación positiva de instituciones financieras públicas o privadas que direccionen financiamiento a PYMES, de tipo normativo o fiscal cuando las circunstancias sean apropiadas.

#### LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE PYMES

- Se debe propender al ordenamiento de los esfuerzos destinados al sector, y canalizar adecuadamente los recursos financieros y no financieros, la cooperación internacional, etc.
- El Instrumento para el desarrollo de este sector debe tener fortaleza institucional, un presupuesto razonable y una integración distinta.
- Puede ser la reformulación de la actual DYNAPYME o la creación de un organismo distinto de persona de derecho público no estatal.
- Debe tener una integración plural y comprometida, debiendo además del Poder Ejecutivo, las gremiales de micro y pequeños empresarios, el BROU, el sector cooperativo y otros agentes privados de canalización de ahorro interno.
- Se propone que este organismo tenga varias direcciones que abarquen el conjunto de las problemáticas de las PYMES.

## **COOPERATIVISMO**

En el estado de emergencia nacional en que está sumido el Uruguay, agravado por el contexto globalizador de signo neoliberal, resulta indispensable el pleno reconocimiento del papel estratégico que la herramienta cooperativa debe cumplir en cualquier alternativa política nacional y popular para contribuir a aportar soluciones a la crisis social, económica y política del país.

Dos condiciones han determinado casi siempre el éxito de las iniciativas en este campo: por un lado la "condición de necesidad". Cuando la gente experimenta una presión económica, se cierran filas y se busca refugio en las organizaciones de tipo mutualista, cooperativo o asociativo. En otras palabras la economía social es -primer lugar- una respuesta a las agudas necesidades de un grupo de gente. Por otro lado la "condición de cohesión social". La economía social siempre es apoyada por la identidad colectiva de un movimiento social, -por lo menos- de una comunidad. Las cooperativas y las mutualidades más duraderas se encuentran además en el seno de un movimiento social o son llevadas por este, cuya identidad social o cultural es o era muy fuerte.

Sostenemos con fundamentos teóricos y derivados de la praxis de las experiencias cooperativas y asociativas, aunque parezca paradójal, que la gran "ventaja competitiva" de estas organizaciones deriva justamente de su propia naturaleza. Compartimos la convicción de que las empresas basadas en la mutualidad y la comunidad están mejor ubicadas que otros tipos de empresas, para aplicar conceptos modernos de administración. Así como que los valores, los principios y las estructuras cooperativas proveen a las cooperativas su ventaja competitiva.

Generalmente se distinguen tres etapas en la vida de las cooperativas: a) Fundación; b) maduración y c) consolidación y expansión. Estas distintas etapas tienen requerimientos diferentes, tanto en las necesidades de capitalización, como en desarrollo organizacional. En estos planos se puede incursionar en mecanismos alternativos sin distorsionar la razón de ser del pensamiento cooperativo.

Es hora de que exista una verdadera Política de Estado para las cooperativas y se defina un instrumento idóneo -con participación del Estado y del propio movimiento- al más alto nivel para atender debidamente esta temática.

Asimismo, se deben instrumentar acciones tendientes a fortalecer el doble carácter de las cooperativas: por un lado el aspecto "asociativo" de personas, y por otro el aspecto "empresarial". Esto es, lograr la

compatibilidad de la aplicación plena de los valores y principios cooperativos con modelos de gestión y administración tales que las hagan empresas viables.

Se requiere pensar e instrumentar una solución con criterio descentralizador y de desarrollo local, sin perjuicio de la coordinación nacional que es necesaria. Ello involucra al Gobierno Nacional como a los Gobiernos Departamentales.

De un modo general se puede afirmar que los actores implicados se identifican con todo aquellos que conforman "las pequeñas y medianas economías". Es decir, comprende: trabajadores de la ciudad y el campo; pequeños y medianos productores agropecuarios; pequeños y medianos comerciantes e industriales; jubilados y pensionistas; desocupados y excluidos; artesanos y talleristas; entre otros similares.

Por otra parte, en nuestro país el movimiento cooperativo se encuentra organizado en torno a una sola entidad -algo que no es muy común en el contexto internacional-. En efecto, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), agrupa a las cooperativas de todas las modalidades desarrolladas hasta el momento: agrarias, consumo, ahorro y crédito, trabajo asociado, vivienda, fondos de garantía, seguros y turismo. (Más de 1200 cooperativas con más de 800.000 asociados)

Así, pues, entendemos que la Economía Social es un elemento que ayudará a la transformación de la sociedad y de las personas que nos permitan encontrar soluciones inmediatas a los problemas inmediatos, y diferidas a aquellos que pueden esperar y que acepten una postergación basada en la Justicia Social.

Sobre la base del pleno reconocimiento de la independencia del movimiento cooperativo, el EP-FA impulsará una alianza estratégica entre el Estado y el movimiento cooperativo, en beneficio de nuestro pueblo.

Este reconocimiento general, deberá al menos expresarse en las siguientes medidas:

- En especial, se buscará favorecer por todos los medios, aquellas acciones que conduzcan a la creación de fuentes de trabajo (tanto en la ciudad como en el campo) y al mejoramiento socioeconómico mediante la herramienta cooperativa. En definitiva, dar prioridad a las formas cooperativas en las políticas de reactivación productiva, incremento y mejora del trabajo y otras políticas sociales como la de una vivienda digna.
- Asimismo, el EP-FA se compromete a crear un marco regulatorio adecuado para un mejor desarrollo de las cooperativas. En ese sentido, es imprescindible la aprobación de una Ley General de Cooperativas que, comprendiendo al fenómeno cooperativo a partir de sus características propias, permita trazar verdaderas políticas de Estado acerca de la promoción, fomento, integración, contralor y registro de las cooperativas.
- Procurará incentivar la educación cooperativa activa y la práctica correspondiente a todos los niveles del sistema educativo (primario, secundario, universitario). Y jerarquizar e institucionalizar el apoyo específico en las tareas de investigación y desarrollo para el logro de tecnologías adecuadas que potencien estas experiencias.
- En particular, el EP-FA se compromete a aplicar en todos sus términos la Recomendación N° 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fuera aprobada el 20 de junio de 2002.
- Se debe fortalecer el instrumento creado a nivel regional de la "Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur" (RECM), para coordinar las respectivas políticas en el marco del proceso de integración en marcha.
- Asimismo, las acciones y regulaciones deberán tender a generar instancias reales de participación en los organismos de dirección y control de las cooperativas, de tal modo de favorecer el funcionamiento de cooperativas auténticas.

## **CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

### **Hacia un Plan Nacional**

#### **1. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

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.

Primero, objetivos económicos en materia de crecimiento e innovación productivas y de generación de empleo, que posibiliten una modernización inclusiva y solidaria. Segundo, objetivos sociales de redistribución de la riqueza e inclusión social. 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. Cuarto, objetivos democratizadores de las relaciones sociales en el trabajo como vector clave del propio sistema de innovación. Finalmente, objetivos

propone desarrollar programas de fomento y promoción de las distintas ramas del conocimiento, a los que se hizo referencia anteriormente.

Se propone también crear una carrera nacional de investigador, que asegure estabilidad laboral y reconocimiento de un grado académico y también permita el tránsito del investigador al interior del sistema o pasantías en empresas innovadoras

### **Impulso a la innovación**

Pueden abarcar, como en otros países, desde ventajas impositivas y crediticias al uso del poder de mercado del sistema de compras públicas.

Entre los instrumentos de políticas públicas para fomentar la innovación no solo cuentan los impositivos, crediticios y del poder de compra del Estado; también importan mucho los esfuerzos para destrabar y desburocratizar los trámites y procedimientos y controlar la corrupción.

### **Política de compras del Estado**

El Estado, y en particular los entes autónomos, son los grandes demandantes de tecnología en el país. Si partimos de la base de que casi todo desarrollo tecnológico, para ser viable, tiene que tener un mercado nacional, el uso de esa capacidad de compra puede ser fundamental. Durante las últimas décadas, el Estado no usó en absoluto esa capacidad.

### **Certificaciones**

Es imprescindible fortalecer a los organismos certificadores nacionales para que continúen certificando la mayor cantidad de productos y sistemas de calidad, de las organizaciones del país, así como de la región.

### **Inversión privada**

Se debe promover y facilitar la inversión nacional y extranjera que contribuya al desarrollo científico y tecnológico.

#### **Seleccionar, financiar y facilitar proyectos de investigación e innovación**

Un cometido central de la unidad debe ser la promoción y financiación de proyectos que puedan contribuir al aumento de la producción de bienes y servicios intensivos en conocimientos.

Dada la escasez de recursos, es necesario priorizar.

Para evaluar ese resultado global para el país deben considerarse varios factores, entre ellos el resultado económico directo, la mano de obra ocupada, la formación de recursos humanos y la contribución al prestigio del país como productor de tecnología.

Obviamente, después de seleccionar los proyectos es central el tema financiero.

En el campo tecnológico, el Estado debe proporcionar financiación de riesgo, es decir, debe estar dispuesto a perder el dinero si el proyecto no es exitoso comercialmente. Pero si es exitoso debe recuperar el dinero y recibir beneficios para invertir en otros proyectos.

La ejecución de estos programas, por otra parte, supone una cultura de la evaluación permanente.

### **Los instrumentos de articulación y sinergias**

En materia de instrumentos de articulación y sinergias, resulta urgente, primero, instrumentar ventanillas tecnológicas comunes de los centros de investigación -universitarios y no universitarios- abiertas para el apoyo científico tecnológico a las empresas públicas, privadas y sociales (con un directorio de la tecnología disponible). Segundo, parece altamente conveniente fomentar los emprendimientos "bisagra" con contrapartida de fondos públicos o mixtos. Tercero, resulta necesario realizar una evaluación cuidadosa de los parques tecnológicos reales o virtuales. Cuarto, la ampliación de los convenios de institutos universitarios con empresas públicas y privadas constituye una línea de propuesta de eficacia probada. Quinto, y de igual manera, sería necesario potenciar las incubadoras de empresas innovadoras, los subsidios temporales de recursos humanos calificados en las empresas y otros dispositivos.

## **LA INSERCIÓN REGIONAL Y EL REPLANTEO DE LA RECYT Y LA COOPERACION INTERNACIONAL**

### **Por la inserción regional**

Nada de lo expresado puede realizarse sin una profunda inserción regional. Para ello se requieren políticas coherentes y sostenidas en materia de cooperación internacional e integración regional

### **Las direcciones estratégicas de trabajo**

Para dar un salto en calidad en el MERCOSUR es preciso tener políticas y soportes efectivos, fundamentalmente en la cooperación para la innovación. Es importante que dicha cooperación sea encarada y negociada al nivel intra-sectorial, de ramas productivas por líneas de productos.

### **Promover la cooperación internacional**

Es necesario y posible estimular la cooperación extra-regional, fortalecer la cooperación con instituciones de la UE, de EUA y de Japón.

### **MEDIDAS DE EMERGENCIA**

El estado actual del sistema de ciencia y tecnología resulta más que frágil. La cantidad de investigadores activos se puede estimar (con bastante incertidumbre) en unas 1400 personas, en su mayoría con remuneraciones muy bajas. Esta masa crítica, de sí muy escasa, está en riesgo de desmembramiento por emigración. Una demora excesiva en tomar medidas puede hacer que haya que discutir otras políticas, más tendientes al retorno que a la promoción. El tomar conciencia de la emergencia tiene un doble efecto: detener la sangría, preservando el medio sobre el cual se actuará posteriormente, y dar una señal positiva al colectivo.

## **POLITICAS PARA EL SECTOR FINANCIERO**

### **1. Marco General de las políticas para el Sector**

Este se basará en los siguientes conceptos:

- Los objetivos y medidas para el sector no sólo deberán guardar coherencia con los objetivos que se establezcan para la producción, sino que deberán apuntalarlos.
- La política general no se supeditará al equilibrio del sector financiero como ocurría en el modelo de plaza financiera, pero se arbitrarán todas las medidas posibles para que el sector financiero no padezca crisis propias que afecten al sector productivo. Ante situaciones que requieran medidas rápidas y cautelares la intervención estatal consistirá en aquellas que eviten la transferencia de la disfunción al sector real de la economía.
- El ahorro nacional, en tanto recurso escaso y estratégico para el desarrollo, será protegido y se promoverá su canalización más conveniente.
- El ahorro captable del exterior tendrá claras reglas de juego para su ingreso, su uso interno y su eventual salida. Lo mismo para los agentes del exterior que operen en nuestro país. Para ambos casos, será necesario contar con un adecuado marco regulatorio.
- Se procurará establecer un marco adecuado para que las rentabilidades del sistema financiero, así como el costo del crédito, tengan niveles acordes con la rentabilidad de las actividades productivas, y también para proteger el carácter estratégico de la preponderancia de la moneda nacional en las transacciones internas.
- A efectos de proteger el ahorro y generar la confianza necesaria para que el sector opere con el dinamismo requerido, se pondrá en práctica un fondo de garantía de depósitos (ya con vigencia legal pero nunca instrumentado) cuyos niveles de cobertura dependerán del tipo de moneda, el plazo y el monto del depósito. Su constitución puede tener varias fuentes, siendo una de las principales, las primas de las instituciones según su riesgo de cartera.

### **2. Marco Regulatorio y sistema de supervisión**

- Las actividades bancarias, de seguros, de administración de fondos de ahorro e inversión, las referidas al mercado de valores y otras formas de intermediación no bancaria como el crédito al consumo, estarán sometidas a marcos regulatorios, pensados para garantizar una actuación del sector en concordancia con la política productiva, en particular con la eficacia de la política crediticia, pero también para asegurar la fluidez de la cadena de pagos, la protección del ahorro interno, la seguridad y confianza en el sistema y adecuadas condiciones para el acceso a la información relevante para los operadores.
- El secreto bancario no deberá interponerse ante los requerimientos de información de los organismos de contralor del Estado, los de administración tributaria y del Poder Judicial.
- El actual marco regulatorio para el sistema bancario (normas bancocentralistas) será revisado para adaptarlo a las condiciones del país, donde la dimensión de las empresas, el riesgo cambiario y el riesgo regional, son aspectos centrales.
- A efectos de que la actuación de los operadores sea eficaz y consistente con los objetivos productivos, el Ministerio de Economía y Finanzas coordinará las políticas con el Banco Central y este último, a la vez que diseñará la normativa de contralor, utilizará todos los instrumentos que considere adecuados al caso,

como los encajes, los niveles de responsabilidad patrimonial de las instituciones, los topes de colocaciones, los topes de posición en moneda extranjera, etc.

- Los bancos extranjeros que operen en el país con el nombre de su casa matriz, además de ceñirse al marco regulatorio y a la supervisión, tendrán que tener el respaldo patrimonial de aquella.
- En particular, la posibilidad de otorgar créditos en moneda extranjera, deberá estar limitada, básicamente, a los sectores con ingresos en esa misma moneda.
- Se avanzará firmemente hacia un sistema de supervisión consolidada global, con información total sobre las transacciones desde y hacia el exterior y sobre la situación de los agentes con los cuales se relacionan las instituciones sometidas al contralor. Ello será posible mediante acuerdos con Instituciones de Supervisión de otros países y apuntará a evitar formas elusivas del control que den lugar a un uso indeseado, no transparente o excesivamente riesgoso de los recursos financieros del país.
- Se modificará la Ley de usura, haciéndola más rigurosa, configurando el exceso con parámetros acordes con la realidad más ágil para su aplicación y más abarcativa, comprendiendo la actividad financiera informal.

### 3. Política para el Sector Estatal

- Para el EP-FA la banca estatal tendrá un rol clave para el cumplimiento de las políticas diseñadas para el sector. Por consiguiente, la banca propiedad del Estado no será transferida ni total ni parcialmente al sector privado.
- Tendrá que operar con eficacia y eficiencia, reestructurándose en lo que sea necesario, de modo que el país cuente con una verdadera banca de fomento, además de una ágil banca transaccional, una banca hipotecaria y una banca especializada en la pequeña y mediana empresa. Se incorporarán medidas para evitar la interferencia política en la adjudicación de créditos y para poder llamar a responsabilidad a los jerarcas que cometan errores u omisiones en esa actividad.
- Asimismo, la banca de capital estatal tendrá que oficiar como ente testigo, capaz de romper comportamientos oligopólicos, que deriven en restricciones del crédito o subas injustificadas en las tasas de interés de la economía.
- En tal sentido, será necesario reestructurar el BROU, modernizar su sistema operativo, garantizar independencia y profesionalidad en la toma de decisiones, especialmente en el otorgamiento de créditos.
- **Se propenderá a ampliar la gama de actividades con participación bancaria, donde la banca oficial deberá ser eficiente en la captación del nuevo mercado y así generar las necesarias economías de escala. En tal sentido, promoveremos la coordinación de las actividades que actualmente realizan las instituciones financieras de propiedad estatal, bajo la formación de un holding, que abarque los negocios de la banca de fomento, de la banca transaccional, de los negocios de seguros, los de financiación de la actividad inmobiliaria, la de los Fondos de Ahorro e Inversiones, etc.**

### 4. Endeudamiento interno

En la coyuntura, uno de los aspectos a solucionar con miras a que el sistema financiero cumpla con el rol asignado en nuestra nueva política de reactivación productiva, es superar la restricción dada por el sobreendeudamiento que se produjo a partir de la bancarrota del modelo neoliberal.

Dicho endeudamiento tiene rasgos diferentes. Afecta en más de su cuarta parte a familias y el resto a las empresas; es predominantemente en moneda extranjera (se ha agravado con la abrupta devaluación del año 2002) sin perjuicio de la importancia de las deudas en moneda nacional por tarjetas de crédito, generadas en altísimas tasas de interés real; es mayoritariamente con la banca de propiedad estatal. En virtud de ello se requieren soluciones diferentes según las distintas condiciones del endeudamiento.

En tanto se deben reconocer una responsabilidad compartida por los actores, se deben arbitrar soluciones que dividan los costos. Fueron responsables los tomadores que asumieron riesgos, pero también los prestamistas a la hora de medir el riesgo del crédito que concedían. Entre ambos, el gobierno tuvo una gran responsabilidad porque al tiempo que aplicó una política que conducía a la inestabilidad del tipo de cambio, alentó sin ambages el endeudamiento en moneda extranjera.

Dentro de este panorama, cualquier solución debe atenerse a límites dados por la necesaria estabilidad del Estado, la de las instituciones crediticias, los derechos de los ahorristas, la situación de las empresas con potencialidad productiva y, en especial, la de las familias que son la base para la reactivación del consumo interno. Desde el momento que se ha impuesto una espera forzosa para la mayoría de los ahorristas, están abiertos caminos para contemplar a los deudores, sin provocar grandes perturbaciones en la economía.

Propiciaremos una solución legal que ponga en igualdad de condiciones de negociación a deudores y acreedores. La referida disposición dispondrá el marco de criterios para encarar la solución caso a caso.

Dichos criterios tendrán en cuenta, entre otras variables, el monto y la génesis de la deuda, la importancia de la actividad endeudada, el plazo, la moneda, el tipo de deudor, y acreedor, sus conductas al respecto, habilitando alternativas, sobre todo en términos del plazo para el pago, pero también adecuaciones del monto, de la tasa de interés y de la carga impositiva.

## **SISTEMA TRIBUTARIO**

**Se propone la adopción de un sistema tributario que permita corregir la injusta carga fiscal que pesa sobre la población y que hace imposible crear estímulos para mejorar la productividad del país.**

### 1) SERAN OBJETIVOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO:

- Obtener los recursos suficientes para financiar las necesidades presupuestales del Estado, incluso para atender las urgentes necesidades sociales.
- Redistribuir el ingreso nacional en forma más equitativa.
- Apoyar al sector productivo.
- Marcar una política fuertemente indicativa de la orientación económica, fomentando y no obstaculizando la producción de bienes y servicios.
- Tender a corregir la rigidez en el sistema tributario introduciendo mayor énfasis en la tributación sobre la renta, en relación a la imposición sobre el gasto.

### 2) EL NUEVO DISEÑO DE TRIBUTOS

- Se promoverá la simplificación del sistema disminuyendo la cantidad de impuestos.
- Se seleccionarán aquellos que puedan cumplir con las siguientes condiciones:
  - Sean equitativos, teniendo como principio fundamental la capacidad contributiva
  - Sean aptos para realizar un buen control.
  - Sean selectivos en relación al universo de contribuyentes que incluye: régimen general, régimen para micro y pequeñas empresas, régimen para micro empresas e informales sobre la base de la no imposición.
  - Sean de buen rendimiento.

### 3) TRIBUTOS A APLICARSE EN EL NUEVO SISTEMA.

#### **A. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).**

Con referencia a este impuesto, nuestra Fuerza Política reivindica la total vigencia del principio “que pague más el que tiene más y que pague menos el que tiene menos”.

Por sus condiciones de más justo y redistributivo, reconocidas mundialmente, constituye un instrumento clave para el logro de los objetivos antes mencionados.

Su diseño permitirá un trato no igualitario a situaciones que son desiguales en cuanto a disposición y concentración de rentas.

Su implementación y efectiva ejecución se realizará en etapas y mediante un seguimiento especial de su respuesta, de modo de no generar cambios incontrolables en el sistema.

A diferencia de otros impuestos, debe necesariamente estar acompañado de determinados instrumentos que le den información, debido a que ésta es clave para que tenga las condiciones de convertirse en un impuesto de importante recaudación en el sistema.

#### **B. Impuesto al Patrimonio de las Empresas (IP).**

Se deberá contemplar el no gravar más de una vez los Activos, ya sea a través de la Contribución Inmobiliaria y la Patente de Rodados por parte de las Intendencias, el Impuesto a Primaria, entre otros.

#### **C. Impuesto al Valor Agregado (IVA).**

Tenderá a distinguir los consumos básicos de la canasta familiar – gravándolos escasamente – de los consumos de sectores de mayor poder adquisitivo – gravándolos con mayor fuerza.

En consecuencia, se introducirán escalas, buscando una mayor equidad en la tributación sobre gasto y al mismo tiempo abatir la tasa promedio del gravamen, con lo cual también se espera reducir la evasión.

Entendemos que en la medida que se van gravando rentas en el IRPF, se debe ir disminuyendo paulatinamente las tasas del Impuesto.

#### **D. Impuesto Específico al Consumo (IMESI).**

Será concebido como un impuesto más fiscalista que finalista y será reservado para gravar el consumo de artículos suntuarios.

#### **E. Régimen Especial para algunas Micro y Pequeñas Empresas. Impuesto Simplificado (IS).**

La presión tributaria de la década no fue pareja para todos los sectores empresariales, en la medida que el sector de las Pymes fue sin lugar a dudas el más castigado por la voracidad fiscal del Estado.

El aumento totalmente desmesurado en los costos fiscales de una micro y pequeña empresa, nos lleva a que muchas veces la evasión es el único antídoto necesario para la sobrevivencia de una Pyme.

Debemos elaborar alternativas de tratamiento tributario para este sector de actividad.

Esa alternativa podría denominarse "Impuesto Simplificado" y debe funcionar como una alternativa sencilla a los impuestos hoy vigentes (IVA, COFIS, IRIC e IP).

El Impuesto Simplificado debe clasificar a las empresas en función de determinados índices como: giro, cantidad de empleados, ingresos mensuales, márgenes promedio usuales, etc. de modo que mediante un impuesto único sustituya toda la compleja ecuación tributaria del momento que nos lleva necesariamente a una "evasión sistémica", hace casi inviable el control, y aumenta los costos de administración de las Pymes significativamente.

#### **F. No Imposición para las Empresas Contribuyentes con bajo nivel de facturación.**

La no imposición no puede significar la no inscripción, sino que en todos los casos por razones de control y estadísticos es necesario el registro de la empresa. Esta no imposición se da sólo para la DGI, debiendo mantenerse los actuales tributos al BPS.

#### **G. Eliminación de algunos tributos vigentes.**

Se propone derogar aquellos impuestos que tengan una recaudación muy baja dentro del total de la recaudación, analizándose su incorporación a los impuestos generales.

#### **H. Instrumentos necesarios para el funcionamiento eficaz del sistema**

- no deberá regir el secreto bancario para las administraciones fiscales
- cambios para el efectivo control de las sociedades anónimas
- la reforma registral
- coordinación eficiente con el Poder Judicial

#### **I. Tratamiento tributario diferencial para el agro.**

Se desalentará fiscalmente la tenencia improductiva de la tierra y se alentará su uso como factor de producción.

Se tenderá a desgravar progresivamente la producción rural familiar.

### **4) LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

#### ***EL METODO DE LA RECAUDACIÓN VOLUNTARIA***

Las modernas concepciones sobre la misión de la administración tributaria, han superado aquellas que veían a ésta como un organismo meramente recaudador que debería evaluarse en términos de eficiencia a través de la óptica de un sistema cerrado, sin cualquier referencia al entorno en que se desarrollase.

La concepción moderna considera que sigue vigente la misión de recaudar, pero es tan o más importante "como" recaudar, preocupándose en preservar los legítimos intereses de los contribuyentes y de la sociedad como un todo.

#### ***REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS***

Las Administraciones Tributarias uruguayas enmarcadas en un contexto de un progresivo y rápido incremento de la complejidad de las relaciones económicas nacionales e internacionales, cambios vertiginosos en la tecnología, etc., debe necesariamente mejorar su funcionamiento transformándose en administraciones moderna, técnica y profesional.

- Es necesario que la administración fiscal centre su control en los grandes contribuyentes del país, que son los que aportan la parte más sustancial de la recaudación del Estado.
- Para que esto sea posible los otros sectores de contribuyentes deberán distraer la menor cantidad de recursos humanos y materiales de la organización y para ello es imprescindible obtener diversos instrumentos como: No Imposición para los actuales contribuyentes de la Pequeña Empresa, Impuesto Simplificado para un vasto sector de contribuyentes que cumplan ciertos requisitos, la aplicación muy fuerte de agentes de retención y percepción, entre otros.

- Se debe crear una estructura funcional que dé respuesta a este objetivo y que optimice los recursos humanos y materiales con que cuenta el organismo.

### **III POLITICAS SOCIALES PARA UN PAIS MÁS JUSTO**

#### **Introducción**

Los principios orientadores de las políticas sociales progresistas están inspirados en los principios de: Justicia Social, Mejor Calidad de Vida, Trabajo Digno, Equidad e Inclusión y Distribución Solidaria.

Las políticas sociales progresistas tendrán un enfoque integral e integrador del conjunto de la sociedad abarcando por consiguiente no solamente los aspectos sociales propiamente dichos, sino también los económicos y los administrativos.

El EP-FA desarrollará políticas sociales eficaces que apunten a la integración social, a la generación de condiciones óptimas para el más pleno desarrollo personal y comunitario de la población, no dependientes ni subsidiarias de las políticas económicas sino concebidas junto a estas, como bases de una estrategia de desarrollo social.

La profundización de la democracia y la construcción de ciudadanías en términos de derechos económicos, sociales y culturales es el objetivo que tienen las políticas sociales. Por lo tanto, deben promover los derechos ciudadanos y el desarrollo del protagonismo de la gente conjuntamente con la búsqueda de la equidad y la justicia social. En este sentido, las políticas sociales son políticas que buscan deconstruir situaciones de desigualdad socialmente producidas y que tienen un fuerte peso en la cuestión de la distribución y redistribución de bienes y servicios (materiales y simbólicos).

El rol esencial del Estado, como responsable último de las políticas sociales, debe estar acompañado por la instrumentación y generación de mecanismos institucionales de autogestión y cogestión en la interlocución con la sociedad civil. Esto supone la participación directa de la población en la gestión de los programas específicos y a su vez, las iniciativas de los ciudadanos y ciudadanas en articulación con el estado generan oportunidades de transformación social.

Todos los instrumentos a disposición del gobierno se utilizarán inspirándose en el principio de que *“el objetivo principal del gobierno es la felicidad del pueblo”* y por tanto los elementos económicos, financieros, técnicos, administrativos, culturales, no son fines en sí mismos sino medios para lograr ese objetivo.

### **SALUD**

#### **Contexto**

La salud como derecho humano fundamental está cada vez más lejos de la mayoría de los uruguayos. Las penurias económicas de la salud pública, las limitaciones enormes de la atención que brinda, la pérdida de la cobertura mutual por parte de miles de uruguayos, y la crisis profunda de ese sector, exigen grandes cambios. El incremento de la pobreza y en especial de la pobreza infantil y juvenil, también la precarización laboral producidos en los últimos años agudiza el grave deterioro de la salud.

El actual modelo asistencial centrado en lo curativo y no en lo preventivo, sobredimensiona y utiliza en forma acrítica la tecnología y el medicamento, en perjuicio de la educación y promoción de la salud, de la prevención de la enfermedad. La mercantilización y el afán de lucro han penetrado en la atención sanitaria, deshumanizándola, encareciendo sus costos, generando ineficiencias y dificultando el acceso de la población, desnaturalizando los orígenes sin fines de lucro del mutualismo y el cooperativismo médico. La superposición y descoordinación entre los distintos efectores de salud agrega ineficiencia y pérdida de calidad asistencial. Este modelo de gestión excluye la participación de trabajadores y usuarios en la definición de políticas y planes de salud.

La estructura de financiación de la salud está agotada y es profundamente inequitativa ya que quienes tienen más aportan menos. Pérdida de equidad y aumento de la injusticia entre el sector público y el privado con una gran diferencia en el monto asignado por usuario entre ambos sectores, y también entre trabajadores con remuneraciones muy dispares para el cumplimiento de la misma función. La cuota única en el mutualismo es en sí misma un factor de inequidad que los tiques y órdenes agravan vulnerando la solidaridad intergeneracional y entre sanos y enfermos.

Este sistema que proponemos debe hacer posible poner en funcionamiento toda la rica infraestructura humana y material incluyendo aquella que la crisis de los subsistemas de salud ha puesto fuera de servicio o sub utilizado. Entendemos que esa infraestructura forma parte del patrimonio productivo nacional levantado con los aportes del pueblo, por lo que su completo control por el Estado es parte de la lucha por

la soberanía popular, hacía la construcción de un Sistema Nacional de Salud auténticamente igualitario, solidario y democrático.

Según el Artículo 7º. de la Constitución de la República “los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, seguridad, trabajo y propiedad”.

Como entendemos que la salud es un derecho humano fundamental, proponemos la reforma del Artículo 44º. de la Constitución que debe establecer que el Estado tiene el deber y la responsabilidad de asistir la salud de todos los habitantes del país.

### **Las orientaciones de los cambios**

Ante esta situación crítica el FA-EP levanta cambios de fondo del modelo de atención, del modelo de gestión y de la financiación, definiendo Políticas nacionales de Medicamento y Tecnología, construyendo un Sistema Nacional Integrado de Salud y un Seguro Nacional que lo financie. Estas transformaciones apuntan a constituir verdaderas políticas de Estado, concitando la participación y el respaldo más amplios en la población. No se trata solo de obtener una mejor atención de salud sino de actuar para superar los obstáculos que se oponen a la salud. Si no se actúa sobre factores del entorno social y ambiental que son determinantes de dichos problemas estos se reproducirán cada vez más ampliamente. Por ello es imprescindible una estrategia integral y una coordinación interinstitucional con las áreas de alimentación, educación, vivienda, seguridad social, entre otras, donde las acciones que se definan a nivel nacional en este terreno deben tener su correlato en el plano departamental y local.

**Cambios en el modelo asistencial: ATENCION PRIMARIA EN SALUD.** La aplicación efectiva de una estrategia de Atención Primaria en Salud implica poner en el centro de todo el sistema las necesidades y los derechos de los ciudadanos a través de la prevención de la enfermedad, a la educación y promoción de la salud poniendo énfasis en el desarrollo activo de conductas de cuidado y participación social. Con un concepto integral de la salud, dicha estrategia abarca todos los niveles de atención. El énfasis principal debe ponerse en el Primer Nivel de atención, en las policlínicas, Centros de salud, consultorios zonales, médicos de familia, etc. ya que su fortalecimiento, creando un sistema que coordine la acción de todos los efectores de salud, es decisivo para el cambio del modelo asistencial y para lograr una cobertura universal. Esa priorización no aísla a este nivel de atención sino que lo concibe integrado con los demás niveles de organización que el país defina. Este enfoque integral de la salud, en el caso de los trabajadores como en otros sectores, requiere acciones que incluyan el espacio de consumo (vinculado al acceso de servicios y bienes) y el espacio de producción (el control del ambiente laboral y los riesgos propios del procesos productivos) o medioambiental. También las demandas actuales en el campo de la Salud Mental surgen mayormente a raíz del proceso de desmembramiento y recomposición social. La psicología desde sus diferentes ámbitos de actuación –en los tres niveles de atención – deberá responder a la creciente demanda de la población donde el 80% de las consultas tienen aspectos psicológicos implicados. Considerando el bienestar bio-psico-socio-cultural un derecho fundamental y universal se buscarán los medios para hacer efectiva la acción psicológica inserta en la comunidad. La estrategia de atención Primaria implica un enfoque de Salud Mental comunitaria.

En diversas áreas de la salud el abordaje comunitario con participación de la comunidad y no sobre ella, y con criterios técnicos que tengan en cuenta los recursos de la comunidad, desborda una intervención puramente técnico-asistencial. En ese sentido consideramos que también la salud sexual y reproductiva son derechos humanos fundamentales y su defensa deberá encararse con un enfoque preventivo. El nuevo modelo asistencial deberá incluir asimismo, la perspectiva de género en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas de salud.

**Cambios en la gestión:** Tienen como ejes la democratización, la transparencia, la eficacia y eficiencia para el logro de una mayor calidad asistencial.

La participación de usuarios y trabajadores es uno de los principios fundamentales de la organización y el funcionamiento del SNIS, desde la base hasta la dirección, a nivel local, departamental y central. El ejercicio del derecho a la salud debe concebirse como un instrumento de ciudadanía activa. La participación en este caso es un objetivo en sí mismo, que implica un proceso de desarrollo de una conciencia crítica, y de gestación-adquisición de poder, construyendo un nuevo modelo de organización de las prácticas de salud.

Para que esta participación sea posible se modificarán los estatutos de las empresas privadas que se integren al Sistema, efectivizando la participación en sus directorios, de los trabajadores y usuarios

La centralización normativa y de conducción es una necesidad frente a la actual multiplicidad de regulaciones. Al mismo tiempo la desconcentración de la ejecución es un lineamiento importante para lograr la eficiencia en el funcionamiento del sistema. En una dimensión mayor la descentralización en cuanto transferencia de poder desde las instancias centralizadas a las descentralizadas, es una de las estrategias democratizadoras de largo aliento. Se promoverá un control más ceñido de la calidad

asistencial, con protocolos y reglas claras, con formación continua del personal y mejores sistemas de información.

**Cambios en la financiación: SEGURO NACIONAL DE SALUD.** Se trata de una transformación profunda con la creación de un Seguro Nacional de Salud cuyos rasgos fundamentales son:

a) El monto a asignar al sector salud y su distribución debe establecerse a partir de las necesidades asistenciales de la población.

c) Tener la voluntad política de cumplir con las potestades rectora, normativa y de contralor que tiene asignado el MSP, apuntando al ejercicio efectivo de su rol como autoridad sanitaria nacional, estableciendo entre otras disposiciones una centralización normativa.

d) Establecer la participación de usuarios y trabajadores en las instancias de conducción del sistema, tomando la experiencia nacional de participación de los actores sociales en el Directorio del BPS y en la Junta Nacional de Empleo.

e) Prohibición de gastos de marketing y de intermediación lucrativa de afiliados, evitando la derivación para fuera de la asistencia de un volumen de recursos de gran utilidad.

f) Política de Recursos Humanos: La formación de los trabajadores de la salud es una herramienta poderosa para el desarrollo de esta estrategia. El rol de la Universidad de la República (y específicamente su Área de Salud) es decisivo. Revertir las tendencias a la sobreespecialización, jerarquizar la formación en la Atención Primaria en estudios de grado y posgrado, enriquecer la interrelación entre formación técnica y servicio a la comunidad, y las políticas de extensión universitaria son aspectos importantes del compromiso universitario con la salud de la población.

Se promoverá la dignificación del trabajador de la salud revirtiendo progresivamente las inequidades existentes, y también su compromiso con una gestión de cara a las necesidades de la población. La creación de un Estatuto del Trabajador de la Salud es un instrumento en ese sentido. Con esos objetivos se promoverá la superación constante de los trabajadores en formación, en la calidad de su labor, en la gestación de un protagonismo y una actitud reflexiva y comprometida con los objetivos de salud de la población.

g) Transparencia y cristalinidad en los cargos públicos, erradicación del clientelismo político y cumplimiento de la ley orgánica del MSP, son elementos básicos para devolverle credibilidad las instancias públicas rectoras en salud. Corregir el actual caos institucional del MSP pasa por la regularización escalafonaria y el establecimiento del concurso como forma de ingreso y ascenso.

h) Transparencia y cristalinidad en la administración de las empresas privadas, efectoras de salud que se integren al Sistema

i) Auditoría de cada una por parte del Ministerio de Salud Pública, previo a su ingreso al Sistema y a ser beneficiaria del Seguro Nacional de Salud. Control de la posterior gestión por parte del Seguro.

j) Incompatibilidad entre los cargos de gestión de las instituciones y la venta de servicios a las mismas.

k) Corregir el actual clientelismo institucional, regularización escalafonaria y establecimiento del concurso como forma de ingreso y ascenso a todos los escalafones en cada una de las instituciones.

4) **Servicios de Urgencia y Emergencia.** Se establecerá una coordinación, reglamentación y redistribución nacional de los servicios de Urgencia y Emergencia con una articulación zonal de recursos y coberturas.

5) **Sistema de información.** Se conformará un sistema de información, que incluya la base de datos de usuarios, historias clínicas y un registro de actividades adecuado: a) un Carné de Asistencia obligatorio donde se lleven los datos básicos necesarios, las consultas y estudios realizados, internaciones, etc. b) una historia clínica en papel y electrónica sencilla, fácilmente llenable, legible y procesable, centrada en los problemas de salud del paciente, no remitiéndose a un mero esquema cronológico. En el mismo sentido se podrá implementar una Historia Clínica Odontológica. c) Un sistema informático de datos demográficos y epidemiológicos debe basarse en un módulo básico de información zonal común. Deberá asimismo reconvertirse y adecuarse el actual SINADI.

6) **Plan Nacional de Salud.** La discusión del Plan Nacional de Salud, diseñando con racionalidad las distintas áreas (médicas, odontológicas, de psicología comunitaria, etc.), será una instancia participativa, con fuerte protagonismo de los Sistemas Locales de Salud, promoviendo la intervención de la comunidad en el diagnóstico, la definición de los programas prioritarios y las acciones principales a llevar a cabo.

7) **Comisiones reguladoras del SNS** Se promoverá la creación y el funcionamiento de las siguientes comisiones reguladoras: **Comisión de Ética y Calidad de la Salud:** Se encarará la calidad de los Servicios de Salud con un sentido holístico y no solo referido a aspectos parciales. Desde el círculo mas interno del diagnóstico y los conocimientos científico-técnicos, aptitudes y destrezas, al círculo mayor que refiere a las relaciones e interrelaciones humanas, y al círculo mas amplio todavía de las relaciones con la sociedad y las consecuencias en los índices de salud y satisfacción y salud de la comunidad. Desde este ángulo se encararán el conjunto de los problemas bioéticos que plantea la medicina actualmente.

**Comisión de Tecnología.** Que vigilará todos los aspectos referidos a diagnóstico así como a terapéutica. Se incluyen equipos y distintas tecnologías. **Comisión de Educación Continua** en Salud en todas las áreas vinculadas.- **Comisión de Derechos de los Usuarios.- Comisión de Colegiaciones y Códigos.**

#### 8) **Política Nacional de medicamentos**

Para lograr la Accesibilidad y Uso Racional del medicamento se promoverá:

**Política de genéricos** desvinculando la indicación médica del nombre comercial, asegurando la calidad y la intercambiabilidad de los productos que se autorizan en el mercado. **Producción nacional:** Se avanzara progresivamente hacia la producción de un conjunto de medicamentos y otros insumos químicos por parte del Estado haciendo una fuerte inversión técnica y económica en los laboratorios del Hospital de Clínicas y en el Dorrego, apuntando a jerarquizarlos como reguladores del mercado, estimulando además la producción nacional en condiciones de competitividad y con los controles de calidad adecuados.

**Transparencia y regulación de costos y precios** que incluya el manejo de información sobre precios de referencia en la región y en el mundo. Se debe apuntar a eliminar los enormes gastos de marketing que terminan recargándose en los precios que paga el conjunto de la sociedad. **Tiques moderadores** no pueden seguir siendo limitantes al acceso de toda la población a la medicación esencial. **Uso racional:** La enseñanza de la Farmacoterapia debe jerarquizarse y extenderse, utilizando entre otros instrumentos Guías de Buena Prescripción. Se avanzará en la definición de protocolos para las principales patologías para ajustar las terapéuticas indicadas, procurando las alternativas eficaces de menor costo. Se debe tomar en cuenta la relación costo/beneficio de los tratamientos, conjuntamente con la ecuación riesgo/beneficio. La fármaco-vigilancia, es decir, medir las reacciones adversas de los medicamentos, es un trabajo de control sanitario del equipo de salud, que corresponde a una entidad aparte de los prestadores de salud.

**Información imparcial** El SNS debe obtener y suministrar a técnicos y pacientes información sobre los fármacos, independiente de los intereses económicos en juego, para que la prescripción se ajuste a los conocimientos científicos actuales y a las estrategias de salud definidas, para que el paciente deje de ser un consumidor acrítico. **Vademécum único** ordenado por principio activo, seleccionado en función de las necesidades sanitarias y de una estrategia definida democráticamente.

#### 9) **Programas de atención prioritarios**

- Además de la demanda requerida de atención se promoverá una acción con hondo contenido preventivo sobre el conjunto de las necesidades de salud de la población, desarrollada por todo el equipo de salud y comprometiendo a la comunidad en su discusión, decisión e implementación.

Estos programas deberían incluir entre otros: .-acciones de educación, promoción y prevención

- actividades asistenciales y de seguimiento a grupos de riesgo
- programas de control epidemiológico y medio ambiente
- programas de prevención de la violencia
- programas de desarrollo de la participación social y ciudadana.

## **VIVIENDA**

### **Situación Actual**

El Uruguay tiene 92% de población urbana, 50% de ella en Montevideo. Somos tres millones hace 20 años, pero en los últimos 10 ha disminuido fuertemente la calidad de vida de la población y ello se manifiesta en el territorio en forma diferencial según los estratos sociales: viviendas vacías; desdensificación residencial vs. expansión urbana y periférica; precariedad constructiva; infraestructuras incompletas. La ciudad crece casi solamente por autoconstrucción informal; se pasa de los viejos barrios consolidados policlasistas al vaciamiento de las áreas residenciales, expulsando población hacia las áreas periféricas, sin servicios pero con tierra más barata o invadible. Este proceso se da en el área metropolitana pero también en el interior urbano. Mientras hay 70.000 viviendas desocupadas, el gran problema es permanecer en la vivienda: el BHU tiene 55% de morosos; la incidencia del alquiler aumenta fuertemente en los sectores populares; desde 1998 hubo 13.000 lanzamientos y crece la relación lanzamientos/desalojos, especialmente por mal pagador, aunque se ajusten los contratos; como resultado, un 60% de los habitantes de los asentamientos precarios son exinquilinos.

En la última década la industria de la construcción se apoya cada vez menos en los inversores y más en el escaso financiamiento público (Núcleos Básicos del Ministerio; "PPT" del BHU). Los trabajadores ocupados en la construcción caen de 90.000, en los 80, a 35.000. La construcción informal predomina, según los datos de ventas de cemento, y el estoc habitacional "crece" precarizándose.

De la superposición de funciones entre el Ministerio de Vivienda y el BHU, se pasó a una división de "mercados" que quitó a éste su rol social (y ahora casi todo rol); el Ministerio ha contado con recursos

aseguren el acceso y permanencia de las familias en la tierra y la vivienda. Se priorizará a los grupos sociales vulnerables y las adjudicaciones se harán de forma transparente, fiscalizándose el uso para evitar distorsiones y abusos.

Se implementará un “Plan de Urgencia” en 2005, para atender las situaciones más graves, dar impulso inmediato a la construcción y destrabar los programas que cumplan con los objetivos aquí definidos. Se racionalizará el uso de los recursos estatales, incorporando al Plan las tierras baldías y fincas vacías o subutilizadas que sean adecuadas. Se promoverá la utilización óptima del estoc privado (viviendas vacías, ampliación o reciclaje aumentando unidades), mediante estímulos como exoneraciones, rebaja de aportes, facilitación de trámites y normativa y líneas de crédito favorables, y gravando progresivamente los inmuebles no incorporados al mercado. Estas medidas serán direccionadas hacia las zonas en que interese afincar población y complementadas con todos los mecanismos disponibles para evitar la distorsión de los valores inmobiliarios.

Se recurrirá a sistemas de producción diversificados, priorizando los más eficientes. Se controlará especialmente la calidad y costo de los productos obtenidos mediante la fiscalización rigurosa de las obras por la Administración y la participación de las organizaciones de destinatarios, y se estimulará la actuación de las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo, destinando los recursos necesarios y simplificando la tramitación; se apoyará asimismo la autoconstrucción, mediante asistencia técnica y financiera.

Se promoverá la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas y la estandarización y coordinación modular, junto a productores y usuarios y con participación de la Universidad, y la utilización de materiales nacionales, procurando mejorar la calidad y reducir costos (iniciales y de mantenimiento) y proteger el ecosistema. Se ajustará la normativa física y urbanística a la actual realidad técnica y socioeconómica.

Las viviendas nuevas se localizarán en zonas con servicios y se impulsará el reciclaje y refuncionalización del estoc construido en las zonas consolidadas, evitando la segregación de cualquier especie y el desarraigo. Las viviendas reunirán las condiciones mínimas de superficie acordes a la integración familiar y los requisitos de higiene y confort establecidos en la Ley de 1968 y los concernientes a barreras arquitectónicas para los discapacitados (Ley 16.095).

Se implementarán programas de mejoramiento del hábitat en los barrios carenciados, dentro de políticas sociales integrales e integradoras que involucren la participación activa de los habitantes en la propuesta y en la gestión. Estos programas coordinarán los recursos del Estado, con base territorial y actuación descentralizada e interdisciplinaria, partiendo de un diagnóstico de necesidades grupales y familiares y midiendo su efectividad por el nivel de satisfacción de los habitantes con relación a sus prioridades colectivas. Dichos programas no consolidarán situaciones inadecuadas y abarcarán la ampliación y mejoramiento de servicios físicos y sociales, dotación y equipamiento de espacios públicos, mejoramiento de viviendas, y realojos en caso necesario. Para posibilitar la participación de los destinatarios se promoverá su información y capacitación, así como su organización en microempresas, cooperativas, etc.

Para evitar la formación de asentamientos precarios se aplicarán medidas para que la “población de riesgo”, en tanto cambia su situación socioeconómica, pueda acceder a soluciones adecuadas, vía arrendamiento, subsidio total o parcial, Cartera de Tierras, Banco de Materiales y asistencia técnica, complementadas con acciones de control y punitivas para impedir los loteos ilegales con fines de lucro.

Los representantes de los trabajadores activos y pasivos participarán en la gestión del fondo de los jubilados, implementándose soluciones flexibles que atiendan las distintas situaciones y eviten la segregación socioeconómica y étnica.

Se dará continuidad a la experiencia de MEVIR, reestructurando su actuación para incorporar la autogestión de los destinatarios, profundizando los programas de producción (asistencia técnica, capacitación y crédito) y mejoras en infraestructura y vivienda; en lo ya construido se potenciarán los programas de desarrollo local para promover emprendimientos productivos y comunitarios.

Se creará una Cartera Nacional de Tierras urbanizadas y urbanizables y se fomentará la creación de carteras departamentales, con base en las propiedades fiscales no utilizadas, el canje de deudas por inmuebles y la expropiación de los bienes privados que, luego de un plazo prudencial, continúen ociosos. Se estimulará el fraccionamiento de tierra urbana, con créditos, exenciones y facilidades tributarias y la construcción de infraestructuras con pago en tierras. Existirán líneas de financiamiento accesibles -y de ser necesario, subsidiadas- para la compra de tierras urbanizadas.

El Plan contemplará distintas formas de tenencia: propiedad privada individual, con uso y goce, arrendamiento con y sin opción a compra, etc. Para asegurar la permanencia en las viviendas se pondrán en práctica medidas (ya propuestas en el Parlamento por el EP-FA) para que los pagos estén en proporción a los ingresos familiares en todas las situaciones (desempleo, enfermedades, etc.) Para ello en el caso de préstamos se recurrirá al refinanciamiento y/o subsidio, mediante un sistema de franjas en que los ingresos menores se afectarán menos; para los arrendamientos se implementará un Fondo de Garantía y para las

pensiones e inquilinatos se ajustarán la reglamentación para dar seguridad a usuarios y propietario, buscando la erradicación de estas estrategias habitacionales. Los préstamos se otorgarán en Unidades Reajustables, revisándose su cálculo para que refleje efectivamente los ingresos de los deudores y se atenderán los ya otorgados para reestructurar la deuda a valores más reales.

El Estado intervendrá en la regulación del mercado de arrendamientos de vivienda de interés social (precio inicial, ajustes, plazo), otorgando incentivos para los propietarios que actúen dentro del mismo (garantías de cobro y conservación, créditos para mantenimiento).

Los recursos para estas políticas se obtendrán de diversas fuentes; los de origen fiscal equivaldrán por lo menos al producido del Impuesto a los Sueldos creado en 1968 ("2%"). Se eliminarán las cargas tributarias injustificadas a la construcción.

La política de vivienda será conducida, con enfoque integral, por el ministerio respectivo, en coordinación con los demás organismos involucrados y con las políticas productivas y de desarrollo territorial, actuando organismos estatales especializados, bajo la responsabilidad de aquél, en las funciones financiera, de producción, etc. La ejecución se descentralizará, para recoger de manera directa las necesidades locales y sectoriales, por medio de las Intendencias y las organizaciones sociales, las que participarán en la planificación y asignación de recursos. La administración del Fondo Nacional de Vivienda será autónoma y estará bajo la responsabilidad del Ministerio.

## **SEGURIDAD SOCIAL**

El EP-FA debe jugar un papel protagónico en Seguridad Social ante la gravísima situación política y social del país, y de la seguridad social en particular.

Recuérdese por otra parte que considerando la diversidad de intereses, opiniones y estrategias en juego, independientemente de su justicia o no, es necesario evitar un eventual caos reivindicativo.

Resulta imprescindible sustituir el régimen vigente -con garantías plenas para los afiliados- introducido por la ley 16.713 que no ha solucionado ninguno de los problemas reales de la seguridad social en el Uruguay. Se expresaba que era necesario fortalecer el sistema público solidario de reparto, dentro de un nuevo sistema integral de seguridad social basado en los principios de universalidad, redistribución con justicia social, solidaridad intergeneracional, participación, eficiencia, protección social y financiación tripartita, sustentado por un amplio consenso de todos los sectores sociales involucrados.

Lo cual conlleva como prioridad la extensión de los beneficios de la seguridad social a los sectores carenciados que ahora no los poseen: los niños sin asignación familiar, los ancianos y los trabajadores con menores recursos sin atención médica, los desocupados desprovistos de la cobertura de seguro de paro, los hogares carenciados sin ingresos suficientes, las mujeres trabajadoras sin amparo social.

De acuerdo a la posición sostenida por nuestra fuerza política pensamos que el régimen debe ser sustituido por injusto e inviable, según lo demuestra la experiencia nacional e internacional.

Recuérdese que la decisión sobre este tema trascendente, condiciona otros esenciales: financiación, complementariedad, institucionalidad, etc.

La modificación del sistema conlleva múltiples dificultades a considerar, entre las cuales mencionamos el hecho de que el sistema lleva 7 años de vigencia, durante los cuales los trabajadores han visto derivados sus aportes hacia las mismas. Lo cual demuestra que la sustitución del sistema debe realizarse gradualmente, respetando derechos adquiridos.

### **Medidas para la modificación gradual del sistema**

a) Eliminar la irreversibilidad de opciones, posibilitando el retorno al sistema solidario, lo que hoy no es posible sin ley que lo autorice. (Medida de orden legal)

b) Elevar niveles del sistema de los tres pilares que se propone: solidario, asistencial y complementario, posibilitando que las prestaciones solidarias contributivas y no contributivas, abarcara a un mayor número de beneficiarios. (Medida de orden legal)

c) Se orientarán hacia la inversión productiva en el período de transición contribuyendo a la reconstrucción del aparato productivo. Para ello deben existir garantías y controles adecuados, que permitan asegurar el retorno de las mismas, dadas las dificultades que existan por el margen de riesgo que conllevan. (Medidas de orden administrativo)

d) Los ahorros de los trabajadores no pueden estar en manos de sociedades comerciales, cuya razón fundamental es el lucro. Podría analizarse por lo tanto, la posibilidad de que AFAP República pueda ser, con

las modificaciones a su institucionalidad imprescindibles, quien administre los ahorros durante la transición. (Medidas de orden legal)

e) Rebaja de las altísimas comisiones que cobran las AFAPS. (Medida administrativa)

### **Complementariedad**

El punto 2 de la resolución del mismo plenario de Agosto de 1998, resolvió que era necesario "que las fuerzas progresistas elaboren un proyecto alternativo que implique superación de la situación actual y no un simple volver atrás, al modelo anterior".

Proyecto Alternativo que constaría de tres niveles: a) no contributivo: b) solidario contributivo, ambos dentro del sistema público, y c) complementario, superior al público solidario, el cual se considera necesario fundamentalmente en la imprescindible etapa de transición que deberá existir en el proceso hacia la propuesta alternativa global.

Este nivel, al estar integrado por los ingresos más altos, lleva a considerar que quienes estuvieren incluidos en el mismo, deberán aportar obligatoriamente en base al principio de solidaridad, por tanto de capitalización colectiva a efectos de conservar ciertos rasgos de solidaridad. Tema no desligado de la propuesta de implantación de un sistema tributario más justo, lo que origina que también aportarían en mayor grado al mismo.

Las instituciones de la complementariedad deberán tener naturaleza no comercial, sin fines de lucro, con participación de los interesados en la gestión, administración y organización del sistema en todo el sistema o subsistema.

La institucionalidad debería ser estatal, aunque no debe descartarse la posibilidad de la paraestatalidad u organismos de interés social, con los debidos controles en todos los casos.

Recuérdese en tal sentido que sobre complementariedad, el Otro Programa expresó que se estudiaría con la cautela debida, la eventual creación de modalidades de ahorro complementario de naturaleza estatal, paraestatal o de interés social sin fines de lucro.

### **Financiamiento**

Tema de primerísima prioridad que está estrechísimamente relacionado con la propuesta del impuesto a la renta, del análisis del sistema tributario vigente en definitiva que encierra una enorme injusticia, planteando entonces el desafío de la reforma tributaria, donde una de las preguntas esenciales es: ¿cuáles deben ser las fuentes de financiación del sistema?

Debe existir indudablemente una imprescindible coherencia de las soluciones.

La solución que se propugna en cuanto al tema en concreto, es que debe mantenerse el esquema tripartito según lo establecido en el art. 67, sin perjuicio del debate que se pueda llevar a cabo respecto de las fuentes de tributación y sus eventuales soluciones.

Por otra parte, se rechaza la persistente política de exoneración de aportes patronales que, con el fundamento de creación de puestos de trabajo, hasta la fecha no ha dado ningún resultado concreto. Máxime cuando el aporte personal se elevó del 13% al 15%, lo que resulta sumamente cuestionable considerando la injusticia social que significa.

### **Nivel de suficiencia de las prestaciones.**

Es sustancial fijar niveles de cobertura de las necesidades básicas, sea mediante asistencia, subsidios o contribuciones al sistema, aplicando principios de solidaridad y redistribución.

En tal sentido se entiende de suma importancia los criterios sustentados por OIT, los que junto a los que pudieren surgir de otras áreas programáticas, entre otros, deberían ser referentes ineludibles.

Es indispensable la coherencia y equilibrio entre:

- prestaciones de pasividad y actividad.
- nivel de suficiencia de prestaciones, aportación e ingreso mínimo de los ciudadanos.
- Siendo necesario delimitar niveles no sólo de las prestaciones, sino de los eventuales subsistemas, incluido el complementario, resulta imperioso coordinar políticas salariales y las de seguridad social.
- la del Salario Mínimo Nacional, estrechamente ligado a los niveles de las prestaciones de seguridad social, a efectos de dilucidar si realmente ello debe seguir siendo así o no.
- No puede desatenderse la importancia que reviste las prestaciones en especie, respecto de lo cual existe larga y rica tradición en Uruguay.

Siendo objetivo fundamental de la seguridad social la redistribución de la riqueza con justicia social, conlleva la aplicación de aumentos diferenciales y progresivos de las prestaciones.

### **Corto plazo.**

La sanción de la ley 16713 originó como consecuencia del aumento de las exigencias para acceder a la jubilación, de la rebaja de las asignaciones jubilatorias y de las mayores dificultades para probar servicios, la caída continua de la cantidad de pasividades y de sus montos. Dato que no es menor, considerando el alto porcentaje de gente de edad que compone nuestra sociedad. Ello lleva a la necesidad de introducir imprescindibles cambios estructurales en el sistema de seguridad social uruguayo.

Sin perjuicio de ello, existen aspectos de nuestra normativa y realidad social que exigen modificaciones no estructurales, en el corto y mediano plazo.

Las propuestas que se presentan tienen diversos orígenes: antecedentes parlamentarios, iniciativas políticas o de la representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social. Se consideran sólo alguna de ellas, ya que se sigue trabajando en el tema.

### **Área Pasividades**

#### **A. JUBILACION COMUN.**

Rebaja de 35 años a 30 el mínimo de servicios registrados para tener derecho a la jubilación común. No existe prácticamente en el derecho comparado una exigencia tan severa de 35 años.

#### **B. JUBILACION POR EDAD AVANZADA**

Rebaja de 70 a 65 los años para configurar esta causal, con la debida adecuación de las tasas de reemplazo para hacerlas compatibles con las de la jubilación común.

#### **C. PENSIONES A LA VEJEZ**

Se propone rebajar de 70 a 65 los años para acceder a esta prestación.

### **Área prestaciones de actividad.**

#### **A. ASIGNACIONES FAMILIARES -**

Elevar el tope de 3 SMN establecido por la ley 17139 de Julio de 1999, posibilitando su extensión a todos los hogares pobres sin distinción de composición del hogar.

El tope, que podría ser de 24 U.R., está relacionado con los valores de las A.Familiares que se otorgan de acuerdo al Decreto Ley 15084, con las modificaciones que surgen de la ley 16736

Debe establecer la A. F. doble para niños discapacitados que hoy está establecido en la ley 15084, (pero que no surge de la ley 17139), y la atención médica sobre malformaciones congénitas que brinda el BPS para ellos, estableciendo la posibilidad de que los niños menores de 4 años se controlen por el BPS.

Debe incluirse en el Decreto Ley 15.084: a quienes están registrados como monotributistas.

#### **B. SUBSIDIO POR ENFERMEDAD -**

Elevar el tope actual de 3 SMN totalmente injusto, aproximadamente al doble del actual.

Se propone la eliminación de la incompatibilidad existente entre el cobro del subsidio que paga el BPS y el cobro de otros subsidios por otro empleo y sistema de cobertura.

#### **C. SUBSIDIO TRANSITORIO POR INCAPACIDAD**

En el caso de la incapacidad para el trabajo o profesión habitual, mientras se perciba el subsidio durante 3 años, se propone que se suspenda la relación laboral y no su ruptura, estableciendo la posibilidad de volver al trabajo al finalizar la cobertura, si lo permite el grado de incapacidad.

Actualmente se obliga al trabajador a renunciar al trabajo para poder acceder al subsidio, originando que si el trabajador se recupera tiene que volver a buscar trabajo, hecho harto difícil en la actual situación. Esta propuesta no requiere iniciativa del P: Ejecutivo.

#### **D. COMPATIBILIDAD ENTRE TRABAJO Y PENSIÓN POR INVALIDEZ.**

Debe apoyarse el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento, mediante el cual se establece que pueden seguir cobrando la Pensión de Invalidez quienes ganen hasta 3 veces el monto de dicha prestación, elevando así de 2 mil a 6 mil pesos dicho tope.

Este proyecto ha sido presentado por el P. Ejecutivo al parlamento, a iniciativa del BPS.

#### **E. CUOTA MUTUAL PARA JUBILADOS Y SUBSIDIADOS POR INCAPACIDAD**

Se propone extender este beneficio que actualmente tienen los jubilados como dependientes, a quienes estén en la misma situación, sean patrones o dependientes, aplicando topes mayores que los actuales.

#### F. SEGURO POR DESEMPLEO.

Tema que por su importancia, complejidad, relación con el tema jubilatorio en el caso de personas cercanas a la configuración de la causal, existen posibilidades diversas de modificaciones y múltiples propuestas que se está analizando con detenimiento, a efectos de que en el menor plazo posible se presenten propuestas en tal sentido.

La actual representación social en el Directorio del Banco de Previsión Social, ente que si bien en su naturaleza jurídica es autónomo, en su institucionalidad interna es fuertemente centralizada, lo que lleva a sostener que dicha participación debe ser complementada por una estructura descentralizada en la gestión, departamental y/o regional, con participación de jubilados, trabajadores y empleadores, con facultades de contralor y propuesta.

### **ATENCIÓN A LA POBREZA**

La profundidad de la crisis social que vive nuestro país no deja el más mínimo margen para la impostergable necesidad de acordar una Agenda Social, que proponga medidas para ser aplicadas en el corto plazo. Tenemos una clara conciencia de que lo que está en juego es la propia supervivencia, la alimentación y la salud del 54% de los niños de nuestro país que nacen y crecen en hogares por debajo de la Línea de Pobreza. Tenemos clara conciencia de lo que se ha dado en llamar la “feminización de la pobreza”, que es una manera de nombrar una cruda realidad social, que es el predominio de mujeres pobres que son jefas de hogar y el aumento creciente de la maternidad en las adolescentes de más bajos recursos, sosteniendo en gran medida la reproducción demográfica del Uruguay.

Corresponde diferenciar lo que es urgente y de emergencia, de los problemas sociales que no se resuelven con medidas transitorias, paliativas y compensatorias. He aquí una de las claves y desafíos para un gobierno que apunte al desarrollo: la necesidad de respetar la función de las políticas sociales.

Cuando pensamos en estrategias para el desarrollo no se nos escapa que existen tiempos y ritmos más o menos lentos y complejos. De ahí que las urgencias tengan que ser atendidas a la brevedad. Las acciones que se implementen en este sentido deberán ser evaluadas permanente y rigurosamente por el riesgo de deslizarse hacia el asistencialismo que genera más pasividad, más dependencia y más indignidad.

Toda política genera cultura y del modo en como se haga, dependerá que contribuya o no a romper con los círculos de reproducción de la pobreza.

#### **PROPUESTAS**

Las propuestas que apuntan a la superación de la pobreza y marginalidad que enunciamos a continuación no se agotan en sí mismas, ni serán las únicas medidas que deberán instrumentarse; antes bien, todas ellas serán parte de un conjunto de políticas públicas que tienen por finalidad central el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida y la dignidad de todos los ciudadanos.

Conviene destacar además que se propone un **Plan de Atención a Hogares de Escasos Recursos**, pensado en tres fases diferenciadas (a corto plazo: atender la emergencia social, a mediano plazo: generar las condiciones y las estructuras de oportunidades para la integración social, a largo plazo: consolidar procesos de desarrollo social y profundizar las políticas redistributivas) pero las fases no implican una secuencia lineal, de tal modo que pudieran haber medidas que se implementen simultáneamente y de manera articulada entre cada una; aún cuando obviamente hay prerequisites en algunas circunstancias que exigen asignar los recursos de manera prioritaria a unos programas antes que a otros.

#### **Programas a desarrollar:**

##### £ **Instrumentación del Salario Social o Renta Básica de Integración (RBI)**

Todo ciudadano debería contar con un Ingreso que le permitiera cubrir al menos las necesidades básicas y las de quienes estén a su cargo, de tal modo se propone es estudio de fórmulas y mecanismos idóneos

para implantar un Salario Social o Renta Básica de Integración que asegure aquella cobertura de satisfactores.

Esta propuesta implica necesariamente una reestructura progresiva del actual sistema tributario para hacerla viable, de suerte que se tienda a mediano plazo a redistribuir la riqueza o renta nacional de manera justa de acuerdo a las posibilidades contributivas de los ciudadanos.

- Subsidio directo y contraprestaciones laborales para hogares con ingreso cero

Para aquellos hogares integrados con desempleados que no cuenten con cobertura de seguro de paro, ni dispongan de ingresos por cualquier otro concepto del sistema de seguridad social, se habrá de establecer un subsidio directo de emergencia y con carácter transitorio. Las contrapartidas de las personas que asumen la jefatura de los hogares o núcleos familiares que reciban dicho subsidio, consistirán en trabajo aplicado a diferentes obras y servicios. Cabe señalar que no habrá subsidio sin contraprestación laboral, se buscará incluso acciones en el ámbito barrial y zonal para favorecer este principio.

#### £ **Plan alimentario que cubra en los tres primeros años a la población de mayor riesgo**

Se instrumentará una Plan Alimentario para las personas y familias en situación de extrema pobreza, en esta primera etapa la Canasta Familiar Básica será el primer y más inmediato instrumento, no obstante lo cual se estudiará la viabilidad de otros mecanismos con menor connotación asistencial.

Se otorgará la máxima prioridad a los hogares con niños y adolescentes.

De manera complementaria se procederá a instrumentar la atención alimentaria en las escuelas públicas (desayuno, almuerzo y merienda) de los escolares también los días sábados, domingos y feriados, propiciando la participación de las familias y organizaciones de la zona.

#### £ **Alojamiento a indigentes sin techo a solucionar en los primeros dos años**

De acuerdo a la experiencia ya acumulada en Montevideo a partir del Plan Frío Polar, se habrá de proveer o extender una red de albergues colectivos en todo el país (centros focalizados por edad, refugios transitorios, hogares permanentes), de modo que pueda resolverse a corto plazo la cobertura locativa de aquellas personas y familias que se encuentren en situación de indigencia, a la intemperie y sin techo. A partir de un registro común se coordinarán los ámbitos nacionales y municipales junto con el aporte de las organizaciones no gubernamentales.

La provisión de un techo se asocia a un abordaje de la problemática social desde una perspectiva promocional, en consecuencia no se limita a la locación, sino que integra programas de atención psicológica, laboral y educativa.

#### £ **Cobertura y asistencia en salud**

Asegurar que la totalidad del sistema sanitario público en todo el territorio cuente con los insumos necesarios para la prevención y prestación de salud, incluyendo la salud bucal y la salud mental (exigiendo en este último aspecto la inmediata restitución de las prestaciones del BPS a los discapacitados mentales mayores).

Instrumentar un sistema descentralizado para la implementación y distribución del carné de asistencia del MSP.

En ese marco, se implementará un Plan Nacional para atender la emergencia sanitaria, coordinando las instituciones de salud públicas y privadas con fuerte participación de las organizaciones sociales por departamento y por zona. Dicho Plan pondrá énfasis en la prevención, en la educación en salud y en la formación de agentes sanitarios en los propios barrios y zonas, capacitados para los primeros auxilios y para detectar problemas de salud socio ambientales.

#### £ **Plan nacional de salud preventiva**

Implementar un plan nacional de atención primaria en salud y prevención, sobre todo para quienes se encuentren en condiciones de riesgo sanitario, operando en las redes de policlínicas del MSP, municipales y comunitarias.

#### £ **Políticas activas de empleo y trabajo**

- Crear un programa especial de empleo transitorio, que tienda a ir sustituyendo al anterior, por el cual se remunere a las personas que trabajen efectivamente, en tanto exista la figura reglamentada de un empleador (público o privado) que se haría cargo de las cargas sociales. Este programa podría adquirir las siguientes modalidades:

- Realizar tareas comunitarias coordinadas con las Intendencias Municipales.

- Trabajar en empresas que suscriban convenios de reactivación tripartitos específicos (empleador /MTSS/ trabajadores) sobre la base del aumento de la plantilla laboral.
- Generar un Programa de sostenimiento del empleo en los casos de cierre de empresas fomentando la organización cooperativa de los funcionarios, aportando el estudio de factibilidad productiva y económica, el acceso al crédito y un tratamiento diferenciado en materia de las cargas fiscales.
- Fomento de micro y pequeñas empresas, unipersonales y asociativas con crédito de largo plazo en condiciones flexibles apoyadas con estudios de viabilidad económica, capacitación, asistencia técnica y monitoreo durante el primer año; con exoneraciones tributarias en ese primer año, exigiendo su formalización para que progresivamente asuman los compromisos impositivos derivados de las respectivas actividades económicas y puedan contar con la cobertura de la seguridad social en todas sus prestaciones.

#### € **Políticas de recalificación laboral**

- Promoción de una Ley de Sociedades Laborales que facilite la recuperación de fábricas, talleres y empresas que hubiesen dado quiebra, así como fomente las iniciativas económico - productivas de los trabajadores desempleados o subocupados en todo el territorio nacional.
- Potenciar el papel de la JUNAE y de la DINA E para incrementar sustancialmente los impactos de los programas de reconversión laboral, capacitación y desarrollo del empleo, mejora de la empleabilidad.

#### € **Recuperación de los niveles de educación – reafabetización - sobre la base de educación de adultos y jóvenes.**

Desde el sistema educativo formal se realizará una Campaña Masiva de reafabetización para jóvenes y adultos o intergeneracionales a partir del rediseño de programas especiales, que consideren la pérdida por desuso de las capacidades y destrezas en lectura y escritura, cálculo básico, entre otras; de modo que favorezca su recuperación en el ejercicio de sus derechos de ciudadanos.

- Plan juvenil especialmente dirigido a quienes no trabajan ni estudian.

Desarrollar un plan específicamente direccionado a los jóvenes que no estudian ni trabajan mediante la instrumentación de talleres de orientación ocupacional, generación de alternativas de autoempleo y estímulos a la formación técnica.

#### € **Atención de la problemática de vivienda y asentamientos**

- Desarrollar Programas Territoriales Focalizados que implicarán intervenciones urbanas multidimensionales que generen infraestructura y servicios en barrios y asentamientos irregulares; previendo en algunos casos el realojamiento. La población involucrada participará activamente en todo el proceso, incluyendo su incorporación a través del trabajo remunerado aplicado a las obras y servicios sociales en la misma zona; así como en acciones específicas con relación al binomio madre - hijo, atención al embarazo precoz, implementación de estrategias de APS.
- Cumplir con el plan de regularización de los asentamientos irregulares, aplicando el financiamiento dispuesto a tal fin y rediseñando su metodología, asignación de áreas de intervención y revisando los mecanismos de selección de los ETM (Equipos Técnicos Multidisciplinarios).
- Desarrollar Programas del tipo del Plan “Lote” de la IMM, proponiendo su extensión a todo el país, tendiente a la radicación de familias en áreas dotadas de servicios básicos.
- Aplicar los recursos captados para viviendas de jubilados a un plan especial a tal fin.

#### € **Política de Tierras para quienes manifiesten deseo de reafincarse en área rural y recuperar la producción primaria**

- A través del Instituto Nacional de Colonización y de manera coordinada con las Intendencias de todo el país y con aquellos organismos públicos involucrados, se procurará la recuperación de tierras improductivas mediante la modalidad de estímulos a las familias de bajos recursos y cooperativas de productores que tanto sea para el autoconsumo, como para la comercialización manifiesten interés en reafincarse en zonas rurales.
- Desarrollo de un Programa de Huertas con el asesoramiento de la Facultad de Agronomía y participación de Intendencias Municipales en tanto exista la posibilidad de aportar tierras adecuadas a tal fin.

#### € **Atención prioritaria a las poblaciones en situación de alto riesgo social.**

- Se apunta a instrumentar diversas y convergentes líneas de acción dirigidos a niños en edad preescolar y escolar, madres jefas de hogar; operando en el nivel educativo (deserción escolar, universalización de la cobertura de atención preescolar, ampliación y revisión del Plan CAIF), familiar y comunitario apuntando a:
  - Extender la cobertura de las Asignaciones Familiares al resto de la población infantil.

- Fortalecer la atención de niñas y niños (de 0 a 3 años) que se realiza a través de los Centros CAIF, Guarderías Comunitarias y Municipales con recursos humanos y materiales en coordinación con las Organizaciones No Gubernamentales Especializadas.
- Fortalecer el Programa de atención a niñas y niños (de 4 a 14 años), que se realiza a través de las Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Contexto Crítico y Escuelas de horario común, en coordinación con las organizaciones no gubernamentales especializadas
- Fortalecer el programa de atención a adolescentes de 15 a 18 años, desertores del sistema educativo formal, fortaleciendo aquellas instituciones que tiendan a fomentar el aprendizaje de diversos oficios y la búsqueda de su reinserción educativa y social.

## **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

*La Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, instaura un nuevo paradigma del cual emergen niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho, con todos los derechos inherentes al ser humano y aquellos propios de la etapa vital del desarrollo que transita. Niño, niña y adolescente como ciudadanos y ciudadanas al que la familia, la comunidad y el Estado le deben asegurar el pleno ejercicio de sus derechos, individuales, sociales, económicos y de participación.*

Reconocemos el rol fundamental del hogar, como medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, particularmente de niños, niñas y adolescentes. La familia deberá recibir la protección y asistencia necesarias para asegurar la permanencia y crianza de los niños, niñas y adolescentes dentro de su hogar.

“Desde el punto de vista del trabajo social y educativo el niño y el adolescente emergen como personas en condición peculiar en desarrollo: Esto significa que poseen todos los derechos de los adultos, además de los derechos especiales derivados del hecho que: a) Los niños frecuentemente desconocen sus derechos y no tienen condiciones por sí mismos de hacerlos valer y de exigir su cumplimiento y b) los niños no tienen condiciones –adecuadas y dignas- para satisfacer –por sí mismos- sus necesidades básicas.”.

El niño pues emerge como prioridad absoluta debido a lo siguiente:

a) “Su valor intrínseco” o sea “el niño es un ser humano completo en cada fase de su crecimiento” (y no un potencial adulto) y b) “su valor prospectivo, dado que cada niño es la continuidad de su familia, de su pueblo y de la especie humana”.

Reafirmamos la obligación que tiene el Estado de planificar, coordinar y evaluar políticas públicas integrales y universales en articulación con la sociedad civil organizada que garanticen la efectiva aplicación de los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes cualquiera sea su condición o la de sus familias.

En nuestro país el 57 % de los niños y niñas nacen en hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. El 17 % de los partos son de madres adolescentes. Respecto a las detenciones 1 de cada 30 niños fue detenido entre 1995 y 1999. El 21% del total de las víctimas mortales de violencia familiar han sido niños, niñas o adolescentes. El 39% de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país sufren algún tipo de maltrato. Se estima que aproximadamente 34.100 son los niños, niñas y adolescentes que trabajan. La mitad de ellos no estudian.

El 14 de setiembre de 1988 se creó mediante la Ley N° 15.977, el Instituto Nacional del Menor como sucesor del Consejo del Niño. El Consejo del Niño fue la herramienta apropiada para la implementación y puesta en práctica del Código del Niño del 6 de abril de 1934. El Instituto Nacional del Menor nace en vísperas de la aprobación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. A la Institución le cabe no solamente adaptarse sino ser testimonio e impulso de renovación y cambio ante el nuevo modelo. Una estructura adaptada a proteger y vigilar –“compasión-represión- la situación irregular deberá desprenderse y promover a su interior y proyectar hacia el exterior el modelo de protección integral, potenciando aquellos planteos que apuntan en dicha dirección.

El Artículo 2° de la misma Ley entre los cometidos que asigna al Instituto deja claramente establecido que es el Organismo que protegerá a los menores de edad y fija los parámetros con precisión: entre la concepción y la mayoría de edad. Agrega luego que contribuirá con padres y tutores en esa protección así como se detiene en los que llama minusválidos, estableciendo para ellos una misión especial pues serán de su competencia aunque no se encuentren material o moralmente abandonados.

No existe entonces, a nivel del Estado uruguayo, otra institución que tenga tales cometidos y la propia Ley le asigna facultades de coordinación en la temática tanto en lo público como en lo privado.

Es por tanto el organismo que debe hacerse cargo no solamente de los pobres, marginados, excluidos y de aquellos niños o jóvenes que han entrado en conflicto con la Ley Penal. No es sólo la cárcel para los pobres menores de edad, *sino que debe ser quien garantice la observancia y el ejercicio pleno de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.*

#### Institucionalidad

- El gobierno progresista promoverá la redefinición del marco jurídico, el fortalecimiento de la imagen del Instituto como garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de su misión de coordinar todo lo relacionado con su población objetivo y las familias, que son todas las del país y no sólo las pobres y excluidas.

- Sistema Nacional de Infancia.

Se destaca la necesidad de contar con un organismo que administre las políticas de infancia, adolescencia y familia, tendiendo a evitar la duplicación de esfuerzos y descoordinaciones, siendo imprescindible que esté integrado por todos los actores –sociales e institucionales- involucrados en los temas de infancia, adolescencia y familia.

- Potenciar la red de infraestructura de los centros educativos formales y del INAME a los efectos del desarrollo de los objetivos planteados.
- Revisar los programas dependientes del Ministerio del Interior orientadas a Políticas Sociales, por no ser de su competencia.

#### Desnutrición infantil:

Las evidencias estadísticas señalan un incremento de la desnutrición infantil, particularmente en aquellos niños que nacen en hogares pobres para los cuales el incremento del costo de la canasta alimentaria fue muy superior al aumento de los ingresos indispensables para dar cobertura a las necesidades básicas.

Los grupos más vulnerables son en consecuencia los niños, adolescentes y madres jóvenes, sobre todo si consideramos la incidencia directa que tiene una alimentación deficitaria de aquellas en el proceso de gestación y el puerperio. Efectos que se sentirán aún mucho después en la evolución psicomotriz, en la capacidad intelectual y desarrollo social de los niños.

La prevalencia del déficit nutricional en los niños menores de cinco años muestra una evolución desfavorable en los últimos tres años, según fuentes del propio MSP, los porcentajes del déficit ponderal (peso/edad), pasaron del 3.5 % en 1996 - 97 a 5.9 % en el año 2001; mientras que el retardo de crecimiento (talla/edad), pasó del 9.4 % al 12.7 % en el mismo período.

En este panorama que supone hipotecar parte del futuro de las nuevas generaciones y de la sociedad en su conjunto, debe establecerse al menos tres criterios que orienten las nuevas políticas dirigidas a los sectores en mayor riesgo social:

- la focalización, atendiendo muy especialmente (aunque obviamente no de manera exclusiva), las madres sobre todo adolescentes y sus hijos (durante el embarazo y los primeros dos años), a los niños desde los dos años hasta la pubertad; las adolescentes quienes son más vulnerables a algunos déficits nutricionales (como por ejemplo el hierro).

- la integralidad de las intervenciones, que supone cada vez menos un abordaje asistencialista o de emergencia alimentaria y cada vez más operar con aquellas acciones tendientes a restituir y fortalecer las propias capacidades (tanto individuales como colectivas), en el marco de programas que involucren a los individuos de las familias y las comunidades para enfrentar los problemas.

- la calidad de la cobertura implica insistir no solo en la cantidad de aportes nutricionales, sino en la calidad de los mismos, generando hábitos que desarrollen dietas equilibradas o bien balanceadas.

Entre algunas de las medidas que debieran ser instrumentadas o revisadas, anotamos la conveniente promoción de adecuados hábitos alimentarios en el ámbito familiar y escolar; la promoción de la lactancia materna y la propagación de huertas escolares y de autoconsumo.

Para compensar las desventajas que sufren los niños, niñas y adolescentes nacidos en sectores de pobreza y marginalidad, no es suficiente pensar en la universalización de la educación inicial a partir de los 3 años, porque muchos problemas ya están instalados en el momento del ingreso al sistema educativo. Si bien es fundamental lograr este avance para superar las inequidades en el acceso a la educación, es necesario pensar en una intervención temprana, en lo posible antes mismo del nacimiento del niño, en la etapa prenatal, para lograr revertir estas situaciones adversas.

#### Responsabilidad Penal Adolescente.

Resulta imperioso adecuar la normativa y las prácticas de los operadores del sistema de control penal adolescente a los principios de actuación propios de un estado de derecho, respetuoso de las garantías fundamentales del debido proceso legal y de las necesidades y características específicas de la adolescencia.

A tales efectos se deberán tener en cuenta los principios de alternativas a la construcción punitiva del conflicto social, reducción de la violencia del control institucional, intervención penal subsidiaria, atenuación

Naciones Unidas, el EP-FA entiende que sin un enfoque con equidad de género no es posible encarar una propuesta innovadora y transformadora. El cambio de las relaciones sociales deben incorporar el hecho de que estas relaciones se establecen entre sujetos mujeres y varones, quienes actúan condicionados por una socialización genérica que pauta roles, derechos y obligaciones. Estos condicionamientos enmarcan las formas de ejercicio de la ciudadanía y confieren oportunidades diferenciales para cada uno. La transformación de las relaciones de poder intrínsecas a la condición de clase, se articulan con las pautas de género que sustentan las formas de organización social y que requiere repensar la hegemonía conceptual y operativa de la equidad que articula las dimensiones económica, política y sociocultural que hace a las relaciones sociales de género.

La equidad de género que se propone se articula con la búsqueda de una mejor calidad de vida de la ciudadanía y el desarrollo del principio de justicia social, elementos claves para una política social progresista.

### **Institucionalidad**

- Se creará una instancia al más alto nivel institucional que permita transversalizar las políticas públicas con perspectiva de género en la órbita de la OPP. Se jerarquizará, en el proceso de planificación presupuestal la institucionalidad del Instituto de la Mujer con las mismas características del INJU.
- Cumplir con las reformas requeridas por los Organismos internacionales de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos de la Mujer ratificados por nuestro país, referidos al cumplimiento de las metas comprometidas tanto en la CEDAU, El Cairo, Viena y las Metas del Milenio ante Naciones Unidas.

### **Salud**

- Inclusión de la perspectiva de género en la formulación, instrumentación y evaluación de políticas de salud como forma de determinar la pertinencia de las prestaciones.
- Consideración de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos fundamentales. Se creará un equipo de coordinación con los organismos de salud pública y privada para la elaboración de programas especiales para adolescentes, focalizados en la salud sexual y reproductiva, educación sexual, enfermedades de transmisión sexual, prevención de embarazos no deseados y abuso sexual
- Se facilitará la coordinación de los organismos de la salud, la educación, el INJU, el INAME y las instituciones de la sociedad civil especializadas en trabajo con infancia y adolescencia.
- Se buscará la unificación de los servicios públicos de salud (MSP y BPS) que atienden a las mujeres tanto en su maternidad como en sus discapacidades o carencias económicas

### **Educación**

- Educación en salud y fundamentalmente en salud sexual y reproductiva desde la edad escolar
- Hacer efectivas las prácticas educativas que garanticen la permanencia en el sistema de las madres adolescentes.
- Desarrollar la educación de adultos, ya sea para aquellas mujeres que no culminaron el ciclo escolar, como para las que necesitan actualizarse para insertarse en el mundo productivo.
- Revisión del currículo introduciendo la perspectiva de género para formar profesionales capaces de entender la realidad y de actuar sobre ella considerando conjuntamente las perspectivas femenina y masculina y no desde una sola considerada como el paradigma de lo humano.
- Reafirmar las políticas de capacitación del personal docente, de salud, de la justicia y de la policía que se vienen implementando para el tratamiento de la violencia intrafamiliar.
- Educar desde la niñez para la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Profundización de la laicidad en la enseñanza y la educación, impulsando programas multiculturales, que contemplen la diversidad y las diferencias raciales concebidas como una riqueza propia de nuestra sociedad

### **Cultura**

- Definir políticas culturales que promuevan modelos de socialización femeninos y masculinos no sexistas teniendo en cuenta las diversidades étnicas y culturales.
- Tener líneas de promoción especiales para los medios de comunicación públicos.
- Fortalecer los organismos que cuentan entre sus objetivos la atención de los sectores de culturas étnicas diferenciadas.

### **Vivienda**

- Mantener y desarrollar las líneas que priorizan la jefatura femenina familiar monoparental en el acceso a la vivienda.
- Incluir en las políticas de vivienda la coordinación en el territorio de los servicios complementarios de salud, educación, servicio de conserjería familiar, acceso a la justicia y capacitación para inserción laboral.

### **Los y las jóvenes**

- Propender al desarrollo integral de los jóvenes, propiciando el pleno desenvolvimiento de sus capacidades físicas, psicológicas, afectivas e intelectuales -en especial de aquéllos que viven en situación de pobreza- en forma de hacer posible la asunción plena de sus roles como trabajadores, responsables de un núcleo familiar y ciudadanos/as.
- Implementar para los y las jóvenes que ni estudien ni trabajen un Programa de Atención Integral, que promueva la inserción ciudadana a través de estrategias de reinserción escolar, inserción laboral así como la estimulación en el desarrollo de actividades lúdico – recreativas y deportivas, procurando desarrollar estas líneas en el corto y mediano plazo.
- Impulsar la especialización del funcionariado docente de la salud y los servicios judiciales en las características que requiere la etapa de la adolescencia.

### **Adultos mayores**

- Mejorar la normativa y la fiscalización a todo establecimiento de internación de ancianos/as y una especial atención a la población adulta mayor de mujeres en estado de indigencia.
- Creación de una red de Centros Diurnos en todo el país.

### **Seguridad social**

- Derecho pensionario para los/as concubinas
- Revisión del régimen de aportación a la seguridad social de trabajadoras domésticas y sus empleadores.
- Eliminación de la esperanza de vida por sexo en los cálculos jubilatorios.
- Cobertura de asignación familiar a todas las familias que necesitan dicho ingreso

## **CULTURA**

La Cultura es una necesidad intrínseca del ser humano, producto de la interacción de los individuos en distintos grupos sociales determinados geográfica, histórica y económicamente. Esto nos obliga a generarla y defenderla ya que todos los habitantes de nuestro país somos generadores culturales.

Ante la crisis estructural que están pasando las sociedades, la cultura de los pueblos y de los movimientos emergentes, pueden estar anunciando un nuevo comienzo de la historia.

En estos tiempos históricos nos toca la responsabilidad de pensar, dialogar y crear sin miedos y sin egoísmos.

Este tiempo nos obliga a desarrollar una ética solidaria de profundo contenido social, basada en los valores de la paz, la solidaridad, la justicia, la igualdad social, la participación democrática y el irrenunciable compromiso con los más humildes y los más necesitados.

**ELEMENTOS CENTRALES.** Desde el Gobierno Progresista se generarán políticas de Estado tendientes a la construcción de la cultura de forma integrada en un proyecto económico de país de desarrollo sustentable.

Nuestra meta es el desarrollo de la cultura como eje central en la aplicación de las políticas de cambio social desde un Gobierno Progresista, avanzando en nuestra propia cultura de gobierno, de participación, del ejercicio democrático y del crecimiento como seres íntegros, que dignifique nuestro ser nacional y latinoamericano.

Tres elementos centrales para desarrollar las propuestas culturales: la memoria, la identidad y la descentralización participativa.

**La memoria.** Es el producto de acumulación en el tiempo y como bagaje histórico que da forma y caracteriza a nuestro pueblo. Es parte de la cultura de la memoria difundir lo que hacemos para mejorar lo que somos. Defender nuestra memoria como forma de oponernos a los modelos hegemónicos de pensamiento único y global, aportando significativamente a elegir nosotros mismos nuestro propio destino.

El Gobierno Progresista jerarquizará la presencia y los vínculos entre todas las organizaciones culturales del país, bregando por la edificación de la democracia participativa como un centro neurálgico al trópic del desarrollo, como memoria de los mejores momentos de nuestra historia.

nuestro país (sa.) JETEMC /P MCID 30 BDC BT/TT1 1 Tf0.0006 Tc 000359 Tw 10.02 0 0 10.02 56.7131.72186 Tm[mpul

cada persona muestre lo suyo que es parte de lo nuestro. Nuestra identidad estará concebida como Nación en un concepto más amplio que los límites geográficos de país, abarcando la región y el continente, abiertos al intercambio y el crecimiento con otras identidades de otras partes. Esa identidad cultural colectiva es, antes que nada, el derecho humano a participar de la cultura de todas las maneras entendidas.

El Gobierno Progresista defenderá la cultura del trabajo como un derecho. Las actividades culturales son significativamente importantes en la producción nacional con un inmenso potencial de crecimiento y desarrollo en lo nacional, regional e internacional.

El Gobierno Progresista buscará la integración de todo nuestro pueblo en torno a las actividades culturales en su más amplio concepto, dignificando el trabajo cultural y al trabajador con la legislación necesaria y creando los tiempos y los espacios para todas las expresiones culturales de nuestro pueblo.

**La descentralización participativa.** Nos enfrentamos al desafío de construir una ciudadanía activa, basada en una concepción alternativa que enfrente decididamente la desigualdad. La generación de políticas culturales deberá contar con la más amplia participación de la mayor cantidad de personas en la propia gestión cultural.

Debemos tomar en cuenta y potenciar algunas de las experiencias de descentralización cultural llevadas a cabo por la IMM como las actividades culturales en los Centros Comunales, el teatro Florencio Sánchez, la Movida Joven, los Talleres de música, teatro y plástica, así como todas las demás manifestaciones culturales de nuestro pueblo, impulsando trabajos en todos los rincones del país como una parte impostergable de inversión de largo aliento que nos haga libres, autónomos, creativos, críticos y autocríticos, responsables y co-responsables, solidarios y sensibles.

El EP-FA promoverá políticas claras en las cuatro grandes ramas: artes visuales, artes escénicas, música y literatura, en su más amplio entendimiento, sabiendo que nuestro mejor capital es nuestro pueblo, somos nosotros mismos y nuestra inteligencia, nuestra capacitación y nuestra capacidad creadora y transformadora.

La creación de espacios culturales de tiempo completo será una tarea prioritaria. La revitalización de los ya existentes también. El papel de los medios de comunicación estatales y privados será un aspecto de particular atención en procura de que se conviertan efectivamente en herramientas de promoción, divulgación y recepción de nuestras expresiones culturales que dignifiquen la vida y nuestro ser nacional.

Hacemos nuestra la definición de la Asamblea General de UNESCO relativa al artista, de octubre de 1980, que dice "...mejorar la situación del artista en la sociedad...fomentar la cultura y las artes en la comunidad...la protección y revalorización del patrimonio cultural, ciertos aspectos de los problemas del medio ambiente y de la utilización del tiempo libre y el lugar de la cultura y las artes en la educación..."

Tan importante es la cultura para los pueblos como es el pan para la vida. Esto la hace un derecho humano esencial, igual que el derecho humano de participar de ella, crearla, recrearla y vivenciarla.

**ACCIONES CONCRETAS.** Para lograr los objetivos enunciados anteriormente el Gobierno Progresista enmarcará sus tareas en tres grandes líneas de acción que pasamos a detallar.

**Sistema Nacional de Cultura.** Los creadores culturales representados en distintas asociaciones y gremios han desarrollado el concepto del Sistema Nacional de Cultura (expuesto en la última Asamblea Nacional de la Cultura realizada en la ciudad de Paysandú), como instrumento idóneo para el desarrollo, la coordinación y la mejor aplicación de los distintos esfuerzos que se realizan a nivel nacional en el ámbito cultural y que hoy se frustran debido a la falta de planificación e iniciativa gubernamental, la superposición de esfuerzos e incluso las aplicación de planes contradictorios.

El Encuentro Progresista, reconociendo el aporte fundamental que hacen los trabajadores de la cultura con este concepto, se compromete a tomarlo como una de sus banderas y a realizar todos los esfuerzos necesarios para su implementación.

**Adecuación administrativa:** Consecuentemente con el concepto del Sistema Nacional de Cultura deberán realizarse las adecuaciones administrativas para la mejor implementación y desarrollo de los planes culturales. Partiendo de la base que el actual organigrama del Ministerio de Educación y Cultura es absolutamente insuficiente para cumplir con los objetivos que nos hemos trazado en la materia, realizaremos las transformaciones que se requieran, tanto administrativas como presupuestales, para dotar al organismo estatal responsable de la cultura a nivel nacional, de la capacidad y el potencial necesarios. No estamos hablando de un Ministerio de Cultura, elemento que tampoco descartamos, sino de la ineludible existencia de un organismo capaz de encarar las tareas desde una óptica, y con una energía, totalmente diferentes a todo lo que se ha hecho hasta ahora.

**Coordinación con políticas sociales:** Partiendo de la base que las acciones culturales deben integrar los paquetes de las políticas sociales, entendemos necesario desarrollar un programa coordinado entre todas ellas.

Dicho programa estará a cargo de un organismo rector cuyas características están definidas en el documento de políticas sociales.

## **DEPORTES Y RECREACION**

El acceso a la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas es un derecho más de los ciudadanos, y el estado debe garantizarlo. La importancia del deporte y la recreación como agente educativo, físico y moral, como agente de salud, como importante factor de socialización, como actividad que apunta a la superación de las personas a partir del sano espíritu deportivo, es de significación relevante en las sociedades modernas.

Nuestro país, en forma similar a otros, tiene su forma particular de cultura física desde la cual, reconociendo sus características es necesario impulsar transformaciones que garanticen la posibilidad del acceso a práctica físico-deportiva en el sentido más amplio, a toda la población.

El deporte y las actividades física fenómenos económicos y sociales que trascienden los valores de la propia cultura física y en su expansión, han generado un considerable mercado económico-laboral, mereciendo una atención cuidadosa del poder político.

Se puede dividir el área de trabajo en tres campos bien definidos, los que mantienen importantes lazos de comunicación entre si.

Estos campos son:

- a) *El deporte de competencia.* Abarca a todas las manifestaciones de la actividad que se desarrolla en los distintos ámbitos federativos, del deporte infantil y juvenil, del periodismo deportivo, de las empresas relacionadas o propietarias de aspectos de ese deporte, del ámbito olímpico, etc.
- b) *El deporte comunitario.* Abarca todas las manifestaciones que se relacionan con las actividades en la comunidad y que tienen que ver con lo recreativo, la salud y la mejora de la calidad de vida, la superación de la discapacidad, lo recreativo como un aspecto significativo de las políticas sociales. Su ámbito tiene que ver con lo estatal (Ministerio de Deporte – Plazas de Deportes, intendencias, Iname, Salud Pública, Ministerio de Turismo, etc), el ámbito social no privado (ONGs, clubes, cooperativas de vivienda, sindicatos, grupos habitacionales, instituciones religiosas, etc) y el ámbito privado (gimnasios, emprendimientos cooperativos, iniciativas individuales, empresas, etc)
- c) *La Educación Física en la Enseñanza.* Tiene que ver con la Educación Física en los distintos niveles educativos (desde la Educación inicial a la Universitaria y la formación profesional) como parte indisoluble de la educación formal sistemática. Este aspecto se relaciona con los que trata la Comisión de Educación.

## **PROPUESTAS**

### ***Deportes de competencia***

- Establecimiento de un Plan Nacional para el deporte de competencia en que se deberá priorizar áreas, deportes, y sin dejar de tener una política para el conjunto, tendrá que establecer claras líneas de acción hacia estas prioridades que serán en función del reconocimiento de los propios valores históricos del deporte nacional.
- El estado deberá promover la iniciación deportiva con los diferentes actores involucrados: sub-sistema educativo, clubes, gobiernos departamentales, buscando la coordinación de todos ellos en el marco del Plan nacional.
- Se reactivarán las viejas ligas de barrio, promoviendo la organización de campeonatos interzonales, mediante la utilización de la infraestructura de cantidad de clubes, comisiones de fomento, existentes con personería jurídica.
- Coordinando con las intendencias y federaciones, se promoverá la iniciación con escuelas deportivas en todo el país
- En el plano nacional se promoverá la descentralización, facilitándose la práctica deportiva atendiendo nuestra realidad nacional, se tomarán en cuenta las condiciones históricas, geográficas, el equipamiento deportivo existente y su potencialidad. A su vez deberán concentrarse con criterios similares actividades de perfeccionamiento de alta competencia.

- Se buscará acercar a las distintas manifestaciones del deporte de competencia los aspectos técnico-científico necesarios para mejorar los rendimientos

### **Un tema particular: el Fútbol.**

El fútbol, nuestro deporte nacional, debe merecer un tratamiento especial. Esto es por su condición histórica en términos de importancia social y deportiva, así como por su realidad contemporánea donde las complejidades del fenómeno deportivo de competencia adquieren su mayor manifestación

- El estado, a través del gobierno nacional y a través de los gobiernos departamentales deberá apoyar el fútbol
- Sin dejar reconocer su ámbito de autonomía, se irá estableciendo una política que tienda a racionalizar la actividad deportiva profesional.
- Se establecerán líneas de trabajo hacia la iniciación deportiva, en la que deberán prevalecer los aspectos de la promoción y formación en detrimento del perfil competitivo existente
- Se intentará apoyar a los clubes para que incentiven la actividad deportiva.
- Coordinar con los organismos pertinentes una estructura que permita que el fútbol, espectáculo masivo por naturaleza, vuelva a tener la convocatoria de otros tiempos.

### **Deporte Comunitario**

- Promover Encuentros Nacionales de Secretarías Municipales de Deporte.
- Dentro del Plan Nacional, jerarquización del rol de los municipios dentro del área del deporte y la recreación a nivel comunitario, priorizando los sectores más vulnerables de la población (discapacidad, mujeres, adultos mayores).
- Coordinación y racionalización de las actividades que realizan las diferentes instituciones deportivas oficiales, sociales, comunitarias, cooperativas, privadas, etc.
- Desarrollo de políticas de capacitación en el área.
- Creación de un Fondo de Nacional de Proyectos de Deporte Comunitario.
- Establecimiento del Plan Nacional de Infraestructura Deportiva donde se articulen todos los actores públicos, sociales y privados.

### **Educación Física en la enseñanza**

#### 1) En Primaria (Educación Inicial y Primaria)

- a) Incorporación de la actividad física a los programas escolares oficiales, capacitación de los docentes, de las direcciones y de las inspecciones en referencia a los mismos y reajuste funcional-administrativo correspondiente.
- b) Traslado de docentes desde el MDJ a Primaria (ya aprobado en Rendición de Cuentas) y unificación de la gestión y orientación educativa.
- c) Creación de un equipo de capacitación, seguimiento y apoyo a estos docentes para desarrollar acciones tendientes a orientar esta transformación.
- d) Incorporación de nuevos docentes al sistema contratados por el CEP hasta cubrir en cinco años el 80 % de las escuelas urbanas de educación inicial y primaria, con una carga semanal de dos horas.

#### 2) En Secundaria

- a) Promover progresivamente en la enseñanza curricular el sistema de 2 horas obligatorias y horas optativas (como en el Plan 96).
- b) Formación en cada centro de grupos de interés deportivo y recreativo destinando horas docentes.
- c) Progresiva cubrimiento con instalaciones adecuadas a todos los centros. Sistemas de convenios con clubes, plazas de deportes, Intendencias Municipales, etc. Examinar lo referido a los Convenios MTOP, MDJ, CNEF y otros. Exigir cumplimiento de horas derivadas de esos convenios.
- d) Profundización y generalización de los sistemas de capacitación, reformulándola adecuándola a las posibilidades de los docentes.
- e) Llamado a concursos para efectividad en Educación Física y aumento sustancial del personal de supervisión y coordinación en los centros.

f) Reestudiar el Deporte Estudiantil, desactivando la Coordinadora del Deporte, transformándola en un organismo técnico a cargo de personal capacitado que organice la actividad deportiva y competitiva con criterios pedagógicos alejado del deporte-adulto espectacular y comercial.

g) Incorporación de la asignatura Educación Física-Deportes para 5º - 6º (según proyecto TEMS) con énfasis en los temas Deporte y Salud y con una metodología que privilegie los intereses de los estudiantes.

### 3) En UTU

a) Organización de la Educación Física y el Deporte, llamando a concurso para Inspectores. Organización de la actividad con lineamientos, supervisión, material, etc.

b) Idem Secundaria

### 4) En la Universidad

a) Establecimiento de una oferta amplia de actividades físico-deportivas optativas tendientes al desarrollo y prevención en salud, recreación y práctica deportiva. Repotenciar el Sector Deportes de Bienestar Estudiantil.

b) Sistema de deporte competitivo en íntima relación con el federativo. Buscar que las federaciones deportivas tomen el tema como de su incumbencia.

c) Creación del Instituto (dependiente directamente del Rectorado) de Educación Física mediante el traslado con recursos desde el MDJ del ISEF. Prever el proceso correspondiente evitando el desmembramiento de la formación docente y jerarquizándola.

## DISCAPACITADOS

En nuestro país no existe información sistematizada respecto de la cantidad ni características de las personas con discapacidad; se estima, a partir de indicadores internacionales, que entre el 8 y 10% de la población presenta algún tipo de discapacidad y de esta población, un 65% aproximadamente pertenece además, al grupo etario del llamado adulto mayor.

Recién este año la Encuesta Continua de Hogares que lleva acabo el Instituto Nacional de Estadística incorporó,- con asesoramiento de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado-, un módulo de preguntas específicas, lo que nos permitirá a partir del año que viene, disponer de una aproximación estadística de la realidad nacional en este tema.

A pesar de no contar con datos que den cuenta cuantitativamente de la situación, sí existen indicadores cualitativos históricos: las personas con discapacidad en nuestro país ocupan un lugar de discriminación y aislamiento; lugar que es mantenido por condiciones socioculturales históricas a las que se suma- en el contexto actual - la situación económica que no hace más que agravar las dificultades de integración en todos los ámbitos.

A modo de ejemplo, las personas con discapacidad a nivel de la movilidad, tienen serias dificultades de acceso a servicios y actividades debido a barreras arquitectónicas en la mayoría de las edificaciones; así como al transporte para desplazarse cotidianamente. En el área laboral, resulta muy difícil el acceder a empleos en el mercado abierto; más aún si se trata de mujeres. En el ámbito educativo, la tensión está presente al "intentar" la integración de niños y adolescentes discapacitados a escuelas regulares sin provocar situaciones de aislamiento.

El nuevo paradigma en discapacidad prioriza el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad A UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CON INCLUSIÓN SOCIAL destacando el respeto a la autonomía y a la toma de decisiones propias, la participación, la igualdad de oportunidades y especialmente la equiparación de oportunidades. Para el logro de un desarrollo humano sustentable y equitativo no son suficientes medidas que garanticen una igualdad formal, sino que para lograr equidad se requiere la implementación de medidas estatales de acción positiva.

A su vez la mayoría de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la discapacidad mantienen también un abordaje -mayoritariamente- asistencialista que refuerza un modelo dependiente, dificultando los procesos de autonomía.

Las actividades que realizan estas organizaciones están financiadas principalmente a través de prestaciones económicas que sirve el BPS, (Ayudas Extraordinarias, Apoyos económicos específicos, etc.), y también por los programas del INAME y de otros organismos del Estado, creando una superposición de esfuerzos debido a la falta de racionalidad en la implementación y diseño de las políticas del Estado, situación que se evitaría si se partiera de una planificación con un enfoque integrador.

La Ley 16095 (del Año 1989.) recoge los derechos y obligaciones de las personas discapacitadas, prácticamente en todos los aspectos de la vida; sin embargo, la mayoría de ellos no se cumplen, fundamentalmente, porque aún la ley no ha sido reglamentada en la mayoría de su articulado.

Existe la ley N°. 17.266. del 26 de setiembre de 2000 de compatibilidad entre el derecho a cobrar pensión por discapacidad y sueldo de su posible trabajo, público o privado. En nuestro país aún no está diseñada la instrumentación de un sistema nacional de certificación y valoración de la discapacidad.

De acuerdo a las características de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado y sus cometidos, estimamos pertinente proponer que su funcionamiento tendría que estar ubicado en una relación más estrecha con la Presidencia de la República. La propuesta tiene como fundamento básico, que desde esa posición sus proyectos, programas y planes de acción se podrían instrumentar y ejecutar con mayor eficacia y pragmatismo (podría, por ejemplo depender de la OPP). Dicha oficina fue creada por el art. 230 de la Constitución atribuyéndosele, entre otros cometidos, la formación de Comisiones Sectoriales. A través del Decreto 91/1997 se dictan normas que regulan la estructura organizativa de la mencionada oficina (Unidad Ejecutora 004 comprendida en el inciso 02-Presidencia de la República)

En el Cap. 2 establece al final de los denominados Cometidos Sustantivos que la OPP debe “asesorar al Poder Ejecutivo en la determinación e instrumentación de las políticas de integración regional así como en las sectoriales”. Además de la inclusión de la CND en el referido ámbito, habría que estudiar la introducción de modificaciones en su integración y modo de funcionamiento, procurando una mayor agilidad deliberativa y resolutiva, adoptando procedimientos prácticos y efectivos.

### **Ejes orientadores**

Debemos basarnos en enfoques innovadores que tengan en cuenta no sólo las necesidades, derechos, preferencias y circunstancias específicas de todas las personas con discapacidad, sino que logren efectivamente la *participación activa* de las mismas en ámbitos de decisión en todos los campos de acción de las mismas.

La participación en todos los procesos de análisis, ejecución y evaluación garantizan no sólo la apropiación a nivel de usuarios sino también un compromiso importante a nivel de las organizaciones. El abordaje de las líneas de trabajo debe ser integral e integrado en el marco de las políticas públicas que defina el nuevo gobierno del EP-FA. Integrado a los planes que el gobierno desarrolle en todos los sectores prioritarios (educación, salud, vivienda, empleo, vida autónoma, tiempo libre, etc.)

Los viejos enfoques basados en gran medida en la compasión y en la indefensión se consideran inaceptables. La acción está girando desde el énfasis en la rehabilitación hacia una concepción global que aboga por la modificación de la sociedad para incluir y acomodar las necesidades de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad.

*El gobierno del EP-FA promoverá la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos sociales, como, por ejemplo, el trabajo, una educación integradora, el acceso a nuevas tecnologías, los servicios sociales y sanitarios, el deporte y actividades de ocio, y a productos, bienes y servicios de consumo.*

Para la implementación de acciones en este sentido, se vuelve necesario-pero no suficiente- la reglamentación de la Ley n° 16095 que recoge y garantiza las condiciones mínimas para el ejercicio pleno de la ciudadanía de toda persona discapacitada.

### **PROPUESTAS**

En función de la situación diagnóstica presentada se propone lo siguiente:

- £ Contribuir a la promoción de los derechos fundamentales de todas las personas discapacitadas
- £ Fortalecer la legislación y controlar la implementación de acciones sobre accesibilidad de forma de asegurar los mismos derechos sociales y públicos para todas las personas discapacitadas
- £ Identificar restricciones que actúen como barreras discriminatorias y limiten la libertad de las personas para el ejercicio pleno de la participación e integración
- £ Generar mecanismos de monitoreo y control de los servicios prestados por el Estado para que las políticas implementadas estimulen efectivamente a las personas con discapacidad no sólo a convertirse en ciudadanos integrados y autónomos sino que logren permanecer activos y participando en todos los ámbitos (laboral, educativo, recreativo, etc), evitando así posibles abusos.

### **Medidas urgentes (a implementar en primer término)**

Esta Comisión entiende que si bien es importante la creación e implementación de políticas que combatan la discriminación en todos sus aspectos, hay tres niveles que sería necesario atender en primer término:

- El acercamiento a cada región de las acciones en estrecha relación con sus actores.

- La formación de docentes y técnicos
- La reglamentación de la Ley 16095 para su inmediata aplicación en el capítulo referido a la inserción y reinserción laboral.

### **A mediano y largo plazo**

Se deberá lograr una articulación de los organismos estatales y privados con el objetivo de aunar criterios técnicos - metodológicos y racionalizar recursos (económicos y humanos). La calidad de los servicios que se brinden (entendiéndose por servicios todas aquellas actividades y/o prestaciones) debe mejorarse en forma continua; se debe incluir una retroalimentación permanente de los usuarios y organizaciones.

**Si bien entendemos que la propuesta del gobierno del EP-FA debe contribuir a un cambio de mirada en el lugar que ocupan las personas discapacitadas con acciones integrales, detallamos - a los efectos del análisis- sugerencias en cada área:**

#### Educación

*“La educación es un valor estratégico, un asunto de Estado”*

El sistema educativo es sin duda un lugar clave para lograr una sociedad integradora y no excluyente; es el primer paso formal que construye un modelo de aprendizaje y de inserción social, que guía el futuro en los ámbitos personal, laboral y social.

Contribuye a mitigar miedos, mitos y conceptos erróneos que provocan estigmatizaciones muchas veces, irreversibles.

- El sistema educativo implementará el marco institucional adecuado para sostener una política de educación inclusiva, de manera de hacer posible la enseñanza a todos los alumnos, independientemente de sus condiciones físicas, sociales, intelectuales y/o emocionales.
- Ofrecerá diferentes opciones de enseñanza, reconociendo el derecho que las personas con discapacidad y/o sus padres tienen para elegir la educación que mejor se adapte a sus necesidades, respetando sus ritmos y estilos de aprendizaje, a fin de lograr una real inclusión basada en la equiparación de oportunidades.
- Los espacios formales educativos favorecerán el máximo desarrollo de las posibilidades individuales a través de una educación en convivencia respetuosa, solidaria y participativa. La familia, como parte integrante de la comunidad educativa, tendrá la oportunidad de participar activamente en la educación de sus hijos.
- La formación docente básica incluirá el tema de la discapacidad, así como prácticas docentes en instituciones con proyectos de integración y recursos metodológicos que posibiliten el trabajo con la diversidad. Además, integrada a los planes de formación básica, se instrumentará una actualización docente sistemática y continua.
- Se implementará en forma inmediata la formación profesional adecuada de los técnicos y docentes en las áreas de cada discapacidad.

**Así mismo, es imperativo que las carreras de grado de otros profesionales- médicos, psicólogos, abogados, arquitectos, etc.- incluyan información sobre las diferentes discapacidades y el marco teórico de intervención.**

#### Laboral

Se deberá poner en práctica las acciones previstas en los artículos 42, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 16095 que refieren a la inserción laboral en empresas privadas, públicas y paraestatales, con política de incentivos para empresas que contraten personas discapacitadas y/o compren producción de talleres protegidos; empleos de tiempo parcial y medidas de fomento y crédito al autoempleo.

Para esto se vuelve necesario un abordaje global tanto con el sector empresarial como el sector sindical de forma de aunar criterios y acciones que permitan la igualdad de acceso a los empleos y los trabajos a todas las personas con algún tipo de discapacidad

Se promoverá la creación y fortalecimiento de microemprendimientos asegurando para ello líneas de microcréditos, apoyo técnico y de capacitación. Así mismo se debe acompañar institucionalmente el proceso de inserción en el mercado abierto como forma de sostener y continental las dificultades que vayan

## **Salud**

Entendemos la *salud como un proceso en el cual se desarrolla un equilibrio biopsicosocial*, equilibrio que puede quebrarse en algún momento de la vida y reconstruirse mediante procesos personales, con características y tiempos diferentes.

Se fomentará el funcionamiento de unidades interdisciplinarias de abordaje a la persona con discapacidad y su familia.

El Gobierno Progresista utilizará uniformidad de criterios dentro de valores universales para la medición y evaluación de los niveles de discapacidad y para la valoración de las capacidades. (Los criterios del BSE, del BPS y de la IMM, son diferentes, en este sentido)

El Sistema Nacional de Salud que se desarrollará, integrará la atención de las personas con discapacidad y garantizará su pleno acceso a todos los niveles de atención, de acuerdo a sus necesidades. Se dará cumplimiento en todos sus términos al artículo 30 de la ley 16.095 en materia de **prevención** de la deficiencia y de la discapacidad.

## **Vivienda**

- Se implementarán políticas para que las personas con discapacidad, incluidos en todos los sectores de la población, puedan circular libremente y tener un entorno accesible con el fin de garantizar su autonomía, independencia, seguridad y su participación plena en todas las actividades
- La accesibilidad al medio físico de una vivienda implica que las personas puedan llegar, ingresar, hacer uso de todos sus ambientes y egresar (especialmente en situaciones de emergencia) en condiciones de seguridad, confort y con la mayor AUTONOMÍA posible (según normas vigentes UNIT sobre el tema)
- Es importante aplicar el Diseño Universal que: concibe objetos y espacios que puedan ser usados por todas las personas-en la mayor extensión posible- sin necesidad que sean adaptados mediante diseños específicos

## **Medios de comunicación**

Los medios de comunicación deben contribuir al reconocimiento de la diversidad de los seres humanos potenciando la inclusión de la información sobre las personas con discapacidad en todos los ámbitos públicos.

Será necesario generar y fortalecer alianzas con las instituciones de y para personas con discapacidad con el objetivo de promover una imagen no estigmatizada de las personas con discapacidad, a nivel del imaginario colectivo. Lograr la visibilidad pública desde un lugar reconocido y respetado desde la diversidad.

## **Cultura**

Se fomentará el acceso de las personas con discapacidad a todos los ámbitos de la cultura de manera que puedan pasar a ser sujetos activos, disfrutando y aportando a toda manifestación cultural.

## **Transporte**

Se pondrá en práctica el artículo 56 de la Ley 16095, a efectos de que las personas con discapacidad puedan acceder al transporte colectivo nacional, interurbano y urbano sin restricciones.

## **Área de ocio y tiempo libre**

- **Deporte** Los clubes deportivos deberán incorporar instalaciones que permitan el acceso a las personas con discapacidad; el Gobierno Nacional y los gobiernos locales lo facilitarán mediante estímulos.
- **Recreación** Se desarrollarán programas de turismo social en todo el ámbito del país.

## **ADULTOS MAYORES**

El índice de envejecimiento de nuestra población ha crecido notoriamente en los últimos años. Este podemos considerarlo como el punto inicial que caracteriza a las pirámides poblacionales envejecidas, por tres motivos fundamentales: los avances en la medicina, el descenso de la natalidad, el incremento de la esperanza de vida

También se ha de tener en cuenta los cambios producidos en nuestra sociedad, debidos entre otros factores a: A) el paso de una economía de subsistencia que ha dado lugar a cambios en la forma y organización de la familia, de modo que muchas personas mayores carecen de un apoyo adecuado. B) el aumento de la esperanza de vida con la consiguiente ampliación de los tramos de vida dependientes en personas mayores.

Esto exige afrontar nuevos problemas, ajenos a los tradicionales culturales y sociales, así como buscar otras soluciones acordes con la realidad económica, social, cultural y demográfica.

## OBJETIVOS Y PROPUESTAS

### 1) *Mejorar las condiciones de vida de la población mayor en situación de dependencia.*

Promover la autonomía de las personas mayores y su permanencia en el medio familiar y social.

Avanzar en la consolidación de una red de atención social y sanitaria.

La ayuda a domicilio como prestación orientada a garantizar la atención integral de las personas con alguna limitación para el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria, haciéndose necesaria una regulación y organización para posibilitar la necesaria calidad de vida.

Tener una red de teleasistencia domiciliaria con conexión a los dispositivos generales de respuesta a las situaciones de necesidad urgente del resto de los ciudadanos con personal especializado

Hogares de asistencia diurna para aquellas personas mayores afectadas por carencias físicas, síquicas y / o sociales, que al disponer de este servicio puedan mantener su autonomía personal y permanecer en su entorno y ambiente familiar.

Crear un decreto por el que se regulen las condiciones de acceso y los criterios para el pago de servicio en centros de alojamiento para personas mayores en el sector privado o público.

### 2) *Fomentar el desarrollo personal y la participación activa de los adultos mayores en nuestra sociedad.*

- a) Promover el retiro gradual de la actividad laboral para las personas en edad de jubilarse atenuando así el impacto del mismo.
- b) Promover la adquisición de hábitos de vida saludable.
- c) Impulsar un uso creativo y claves culturales en tiempo de ocio.
- d) Posibilitar el acceso de las personas mayores a nuevos conocimientos que les permita tener activa su capacidad de aprender.
- e) Facilitar la relación de nuestra gente mayor con su entorno y el encuentro entre personas mayores.
- f) Promover la acción voluntaria entre las personas mayores tanto en el apoyo de otros mayores como del resto de la sociedad.

### 3) *Desarrollo de la solidaridad intergeneracional como medio de integración de la gente mayor en la sociedad.*

Facilitar el contacto e intercambio entre la población joven y sus mayores, impulsando el traspaso a las generaciones jóvenes de los valores, las tradiciones, las experiencias vitales, las habilidades laborales o artesanales, la capacidad de aprender, etc, de la gente mayor.

## IV. INSERCIÓN INTERNACIONAL

### 1) PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Es preciso advertir que los principios y los lineamientos de política exterior constituyen un aspecto clave e inalienable del proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular, por el que brega el ENCUENTRO PROGRESISTA-FRENTE AMPLIO.

La política exterior es el instrumento que dispone el Estado para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera de sus fronteras e insertarse – con ese fin - en el concierto de naciones. Esta labor se desarrolla y define a partir del relacionamiento del país con otros Estados, Organismos Internacionales u otros actores trascendentes en el plano internacional, incluida la sociedad civil organizada.

La complejidad creciente del relacionamiento externo en el actual contexto de la mundialización, atendiendo los intereses nacionales, impone profundizar el diálogo con todos los sectores nacionales para arribar a soluciones básicas de consenso en aquellas materias a proyectar en la referida política exterior y encarar con flexibilidad la política a desarrollar, en un mundo muy dinámico en cambios y desafíos.

Es indispensable en esta materia, una política nacional o de estado, que se respalde en grandes consensos partidarios y sociales y que se mantenga con cierto grado de continuidad en los distintos períodos de gobierno.

Esta política de estado 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 (arts. 6 num 1º., 85 num 7º y 168 num. 16 de la Constitución de la República), así como, buscar y

promover la integración social y económica de los Estados latinoamericanos (art. 6º. de la misma).

Como Estado parte de las Naciones Unidas, Uruguay debe sujetarse a los principios que inspiran la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, el gobierno progresista suscribe los valores en los que se sustenta la "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".(Res. 2625-XXV del 24/10/70)

Reafirmamos el rol de las Naciones Unidas como la herramienta adecuada para la consideración y adopción de las decisiones referidas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y el respeto de tales principios.

Constatamos, sin embargo, con preocupación, que el sistema internacional ha respondido con debilidad ante graves violaciones del derecho internacional, lo que afecta seriamente su rol garante de la paz mundial.

La reforma de la Carta de las Naciones Unidas y la nueva estructura del Consejo de Seguridad son elementos indispensables para la democratización de las decisiones y para superar el quebrantamiento de la legalidad internacional.

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 fé de los tratados, son normas que nuestro país ha incorporado a su política exterior.

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.

Son principios rectores de esta orientación:

- 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.
- Los Estados tienen la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de otros estados.
- La obligación de los Estados de cooperar entre sí.
- El principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.
- El principio de la igualdad soberana de los Estados.
- El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Estos principios antes enunciados han de guiar la actuación del Estado uruguayo, que con un gobierno progresista tendrá oportunidad no sólo de preservar la tradición del país en esta área, sino de enriquecerla y potenciarla.

Justamente, los referidos principios se materializarán plenamente, en cada caso, si desde la conducción del Estado se asumen integralmente los compromisos con nuestro pueblo y ese ya mencionado protagonismo en la defensa de los intereses del país.

El derecho internacional es compatible con la dirección del progreso social, la paz y el acercamiento entre los pueblos. Un proyecto progresista en lo nacional potenciará las posibilidades de incidir positivamente en el plano internacional y regional. Y la observancia del Derecho Internacional sobre la base de los ya citados principios generará mejores condiciones para nuestro relacionamiento internacional, ya sea entre naciones, en los organismos internacionales y en los procesos de integración, con especial referencia al MERCOSUR.

Debemos establecer nuestra política exterior a partir de nuestra situación en el contexto mundial y latinoamericano considerando los importantes condicionamientos externos en el marco de la globalización.

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

- Política exterior independiente, afirmando la independencia irrestricta en las decisiones que el país tome en concordancia con su interés nacional.
- No alineamiento, o sea, independencia respecto a las alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de grandes potencias, procurando apoyar todas aquellas iniciativas tendientes al

fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo.

- 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.
- Decisiva 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, sea de Estado, sea desarrollada por organizaciones.
- 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.
- Reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, sean civiles y políticos, sociales, económicos y culturales, incluidos los derechos de titularidad colectiva, como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano, recogidos en las normas internacionales.
- Defensa del Derecho de Asilo y Refugio Político, lo que supone cumplir los acuerdos suscritos por la República Oriental del Uruguay en la materia y consecuentemente con estos principios, re examen de los tratados vigentes en materia de extradición.
- La defensa del Medio Ambiente es de interés general según lo establece el artículo 47 de la Constitución de la República, junto con la promoción del desarrollo sustentable. Se deberá continuar desarrollando la normativa interna en la materia para proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. 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, a su armonización, a la vinculación de aquél con el desarrollo, con los derechos humanos y con el cumplimiento de la eliminación de medios de destrucción masiva que lo afectan.
- Activa participación en los Organismos Internacionales proponiendo y defendiendo en ellos aquellas iniciativas que se correspondan con el interés nacional, apoyando iniciativas tendientes a su democratización, procurando que las políticas de los Organismos Económicos Internacionales sean compatibles con los derechos humanos y el derecho al desarrollo.
- Reexamen profundo y crítico de la participación que históricamente ha tenido la República Oriental del Uruguay en Organismos como las Naciones Unidas, OMC, OIT, UNESCO, OMS, OEA, FMI, BM, BID, entre otros. En tal sentido reafirmamos la vigencia del multilateralismo como el mecanismo más apto para resolver en colectivo los graves problemas que aquejan a la humanidad.
- Asumir un compromiso activo para encarar el problema de la Deuda Externa y del intercambio desigual, impulsando la generación de ámbitos comunes de solidaridad entre los países deudores que potencien nuestra capacidad de negociación en la búsqueda de condiciones más ventajosas para ampliar plazos y reducir costos.
- Examinar los tratados militares regionales que nos vinculan, en base a nuestras definiciones en materia de defensa nacional y defensa de la soberanía en función de las nuevas condiciones existentes en el mundo.
- 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 atrasados.
- Reformar el funcionamiento del Servicio Exterior de la República con especial referencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, sus representaciones diplomáticas y consulares y las políticas de gestión implementadas por la Cancillería, para lograr una mayor eficacia en la gestión, una racionalización de los presupuestos operativos y la selección de los profesionales más capacitados, que lleven adelante una verdadera y dinámica tarea de inteligencia comercial y defensa del interés nacional
- Desarrollar la Cooperación Internacional como instrumento moderno, eficaz e indispensable de la política externa; demostrando ser un mecanismo de acercamiento en el campo de las relaciones bilaterales. Se aumentará y fortalecerá la misma en áreas tales como la comercial, política, científica y económica, promoviendo la imagen externa del país.  
La Cooperación Internacional técnica debe orientarse, dentro de un marco de desarrollo sostenido, por medio de acciones eficaces y transparentes, de acuerdo a las prioridades nacionales.
- 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 irrenunciable participación activa y propositiva de nuestro país.

El MERCOSUR representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en bienestar de la población.

Sin perjuicio de las prioridades y énfasis que se pongan en los acuerdos regionales y en nuestro modelo de integración, es necesario actuar en todos los escenarios posibles, compatibles y simultáneos que se ofrecen en la actual realidad, en especial estrechar las relaciones con naciones de importancia geopolítica y estratégica, y negociar en forma conjunta con nuestros asociados, ante los grandes bloques económicos y en el seno de los Organismos Internacionales.

## **2) MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

El MRREE planifica, dirige y ejecuta las políticas de relaciones exteriores fijadas por el Gobierno, y a su vez, dirige, orienta y coordina las Misiones Diplomáticas, Misiones y Agentes Especiales y Consulares.

La austeridad, el decoro y la funcionalidad en el desempeño de la función deben ser las miras a ser tenidas en cuenta en la asignación de los bienes de las representaciones diplomáticas del Estado.

La designación del personal del Servicio Exterior se llevará a cabo atendiendo estrictamente las normas citadas, buscando así una selección basada en la profesionalidad y capacidad tanto técnica como ética del mismo. Este criterio se deberá aplicar también al personal de particular confianza que designe el Gobierno.

Reestructura del Servicio Exterior en cuanto a la distribución de nuestras representaciones.

Se tenderá a la profesionalización del personal del MRREE se mejorarán los mecanismos de ingresos y de ascenso de todos los funcionarios, así como su capacitación, redimensionando el Instituto Artigas del Servicio Exterior.

Es impensable una política exterior sin una relación estrecha con las definiciones y decisiones de las políticas económicas y comerciales del país. Una función primordial del servicio exterior debe ser la de promover el intercambio comercial y una actitud activa en la promoción de nuestras exportaciones lo que implica una formación específica a tal fin y la coordinación de tal actividad con los otros organismos estatales competentes. Revisar, actualizar y adaptar a los fines propuestos los programas del Instituto Artigas de Servicio Exterior.

En este marco general, cobra especial relevancia el diseño de políticas de integración (comenzando por el reperfilamiento del MERCOSUR), como los criterios de negociación en organismos como la OMC, por ejemplo y el fluido relacionamiento y coordinación de la Cancillería con los negociadores en estos ámbitos y las instancias parlamentarias pertinentes. Del mismo modo el incremento de nuestras relaciones políticas y comerciales con zonas en las que hemos estado prácticamente ausentes y donde existen posibilidades comerciales, culturales o estratégicas.

## **3) COMERCIO EXTERIOR**

Puede afirmarse que durante décadas se ha tratado de dar una solución al cumplimiento de las funciones en materia de Comercio Exterior, sin haber logrado una solución aceptable.

Hoy día, además de semiprivatizar la promoción de exportaciones e inversiones, el comercio exterior pasa por una superposición de competencias en organismos y reparticiones estatales y paraestatales.

Es estado es quien debe ejercer sus potestades sobre quienes comercian mercaderías por sobre sus fronteras y aplicando el conjunto de normas, a través de las cuales fomenta sus exportaciones y regula sus importaciones, y que forman parte de la política económica general.

Será tarea del Gobierno Progresista elaborar mecanismos que permitan un mejor desempeño de la oferta exportadora de la producción nacional y que mejoren la capacidad de compra de bienes por parte del Estado, en tal sentido se buscarán los medios tendientes a:

- regular el Comercio Exterior
- promover exportaciones
- brindar asesoramiento a las empresas
- analizar mercados, buscando abrir nuevos y descubriendo las necesidades de los mismos.
- formular políticas de incentivos para la industria nacional
- elaborar un registro de proveedores del Estado.

En lo que respecta a la actividad privada, se intentará mejorar los vínculos y la coordinación entre ésta y la actividad estatal con el fin de facilitar la gestión de la actividad productiva en el exterior.

#### **4) ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Corresponde enunciar los lineamientos generales que deben guiar el accionar de nuestra fuerza política respecto a las organizaciones internacionales, enmarcados en los principios rectores de la política internacional definidos en este programa.

Las Organizaciones Internacionales deben su naturaleza al vínculo jurídico que deriva de la concurrencia de voluntades soberanas. Este principio es ampliamente reconocido por la comunidad internacional. La creación de las Organizaciones Internacionales ha respondido a las correlaciones de fuerzas e intereses existentes a la hora de su nacimiento.

En los aspectos vinculados a la economía internacional, bajo la tutela de los Estados Unidos determinados Organizaciones Internacionales como la Organización Mundial de Comercio, el Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han cobrado un papel trascendente convirtiéndolos en actores de primer nivel, influyendo determinantemente sobre el diseño de los lineamientos económicos que han de aplicar los estados.

Las Organizaciones Internacionales lejos están hoy de acercarse en algo a concretar los fines para los cuales fueron creadas, se han convertido la mayoría de ellas en estructuras burocráticas alejadas de los verdaderos y reales problemas. Muchas veces han servido de herramientas para aplicar políticas guiadas por las potencias, en especial por Estados Unidos.

Pese a esto, no ha sido menor el aporte que ha tenido la ONU como marco multilateral de negociación reconocido y aceptado por la comunidad internacional, a través de la cual avanzó y se fortaleció el Derecho Internacional, afianzando lazos de cooperación internacional, POR LO QUE RESULTA IMPRESCINDIBLE FORTALECER Y DEMOCRATIZAR SU ACCIONAR.

Para ello, la Reforma de la Carta de Naciones Unidas (y en especial, una nueva estructura e integración del Consejo de Seguridad) aparece como objetivo urgente e inmediato.

##### **Lineamientos estratégicos generales:**

1. La participación del Uruguay dentro de las Organizaciones Internacionales debe honrar y respetar nuestros compromisos internacionales, de forma de dar un marco de certeza y seguridad jurídica imprescindibles para el respeto y consolidación del Derecho Internacional, sin perjuicio de ello debe reexaminar los posicionamientos en los diferentes foros internacionales de forma de redefinirlos en función de los principios trazados por nuestra fuerza política.
2. Examinar todos aquellos compromisos internacionales (Acuerdos, Tratados, Convenios, etc.), de forma de detectar aquellos que:
  - a) por el cambio de circunstancias u otros motivos hallan perdido vigencia y deban ser terminados,
  - b) por ser perjudiciales para los intereses de nuestro pueblo, deban ser renegociados, modificados o denunciados.
3. Las asimetrías de poder existentes entre nuestro país, los demás países subdesarrollados y los países desarrollados, sumado a la influencia determinante de las transnacionales en las Organizaciones Internacionales, imponen la necesidad de actuar dentro del ámbito del MERCOSUR y generar alianzas, acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales, promover mecanismos de transparencia y democratización y generar alternativas en busca de mejores condiciones en función de nuestros intereses nacionales
4. La actuación de nuestros delegados en las Organizaciones Internacionales se guiará por los principios generales de este Programa.
5. Las delegaciones en las distintas Organizaciones Internacionales serán integradas con personal técnico y políticamente preparado de forma tal de llevar adelante su función de manera más eficaz y eficiente.
6. La transparencia y la racionalización en el manejo de los fondos públicos deberán ser una preocupación en esta área, de forma de buscar la más eficiente inserción internacional del Uruguay en cuanto a nuestros objetivos y los recursos disponibles.

## **5) LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA AL MERCOSUR**

La integración de los pueblos latinoamericanos es un objetivo histórico fundamental, estando ello establecido en la propia Constitución de la República. El proceso de integración del MERCOSUR, surgido a partir de la firma del Tratado de Asunción en el año 1991 ha permitido avanzar, en condiciones no exentas de contradicciones e insuficiencias, hacia ese objetivo más amplio.

En materia de integración comercial se ha desarrollado un proceso regional creciente de establecimiento de zonas de libre comercio y de ampliación de los acuerdos preferenciales de carácter bilateral. El MERCOSUR, como bloque regional, participa además en las negociaciones tendientes a la conformación a partir del año 2005 de otras zonas de libre comercio, por una parte con la Unión Europea, por otra parte con los países de América del Norte (EE.UU. y Canadá) dentro del proyecto del A.L.C.A. (Área de Libre Comercio de las Américas), así como con los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones.

El Encuentro Progresista - Frente Amplio entiende que la profundización y el fortalecimiento del Mercosur representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en bienestar de la población.

La estrategia de construcción del Mercosur no puede acotarse al ámbito de 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 y debe ser revisada lo más rápidamente posible. El carácter político-estratégico del Mercosur debe ponerse de relieve y debe convertirse en el eje central de nuestra estrategia de inserción internacional. La prioridad por estrechar vínculos con los socios del Mercosur constituye la única opción disponible para Uruguay. El Mercosur debe consolidarse como un actor relevante, en lo económico y en lo político, en el mundo actual, de forma que sus integrantes puedan insertarse de una manera no subordinada en él. Un impulso al MERCOSUR se debe dar 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 irrenunciable participación activa y propositiva.

Una vez que se hayan determinado los complejos productivos definidos como estratégicos se deberán negociar acuerdos sectoriales, de complementación productiva, de intercambio científico y tecnológico con los demás socios, se deberán replantear también los ajustes al Arancel Externo Común, las medidas de defensa de las industrias nacionales, en especial frente a las prácticas desleales en el Comercio Internacional. Se deberán buscar acuerdos para la coordinación de medidas que aseguren una distribución pareja de las oportunidades de inversión productiva en la región y de medidas que minimicen los riesgos que conlleva el ingreso de capitales especulativos buscando fuertes rentabilidades coyunturales.

*Deberá propenderse al desarrollo de instituciones que vayan construyendo una red estructural y de reflexión del Mercosur en aspectos tales como la coordinación de políticas macroeconómicas, el desarrollo de infraestructura, el sistema monetario y financiero, el impulso de regiones con menor desarrollo relativo, la movilidad de los factores de producción, la consolidación de la Unión Aduanera, etc*

Será de mucha importancia tomar las acciones necesarias tendientes a corregir la grave situación generada por la falta de incorporación de la normativa MERCOSUR emitida por los órganos competentes al sistema jurídico nacional de cada uno de los Estados miembros, o que habiendo sido incorporadas, lo fueron por procedimientos que no son los correctos. Esto, sumado a la falta de transparencia en la información en la materia, resta efectividad al proceso de integración y le quita la certeza y seguridad jurídicas necesarias para continuar profundizando en el mismo. En este mismo sentido es que se hace imprescindible para la concreción de una Unión Aduanera que se perfeccione, se apruebe y se aplique definitivamente un código Aduanero del Mercosur. Para los países del bloque la posibilidad de alcanzar acuerdos beneficiosos en negociaciones internacionales implica establecer un compromiso creíble con la existencia de la unión aduanera y con la profundización del proceso de integración en la región. La profundización del Mercosur debe prestar, entonces, una especial atención a las marcadas asimetrías existentes entre los países miembros y al tratamiento de las mismas como un tema político prioritario.

Se deberá dotar al proceso de integración de una mayor transparencia, con una mejor y más amplia participación de todos los sectores interesados e involucrados. En concreto se deberá democratizar el funcionamiento del bloque. Las decisiones y negociaciones que se realicen deberán dejar de estar en la exclusiva órbita de un reducido número de funcionarios del Poder Ejecutivo y sus servicios correspondientes, dentro de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, en el marco además de una política de diplomacia presidencial, haciéndolas más democráticas al permitir una participación más amplia en las mismas. En este sentido también se deberá organizar un mecanismo de apoyo sistemático a la comercialización de la producción nacional en el exterior, con especial énfasis en el sector de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Para ello se deberá promover la formación de equipos de negociadores profesionales de alto nivel de preparación, junto con la modificación de la

estructura institucional de nuestro Servicio Exterior y de una racionalización y coordinación de las distintas dependencias oficiales y privadas vinculadas al tema, quedando todos ellos al servicio del país y sus sectores productivos.

A pesar de los desajustes y retrocesos sufridos durante los últimos tres años en el MERCOSUR, continuaron las negociaciones con otros bloques, se mantuvieron las instancias de funcionamiento de sus diferentes órganos y se produjeron avances en lo institucional, como ser la creación de un Tribunal Permanente de Revisión mediante la suscripción del Protocolo de Olivos, firmado en Buenos Aires en fecha 18 de febrero de 2002 y la creación de una Secretaría Técnica del Mercosur.

Las líneas estratégicas de Acción del Gobierno Progresista en el marco de los procesos de integración deben contemplar aspectos y acciones en el corto, mediano y largo plazo.

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) y la plena vigencia de la libre circulación de bienes entre los países del bloque. Asimismo se deberá replantear 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. Es necesario que se establezcan criterios para compensar las asimetrías económicas 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.

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.

Para lograr un fortalecimiento del MERCOSUR, sería conveniente la creación de cierto tipo de mecanismos financieros como puede ser: creación de un fondo común para la financiación y prefinanciación de las corrientes de exportación entre los países del bloque; proponer que el mecanismo de financiamiento de las exportaciones recientemente acordados entre los gobiernos de Argentina y Brasil, se extienda al resto de los países miembros.

Es necesario propiciar un debate entre los socios del Mercosur acerca del destino que deberá darse a la recaudación del AEC, ya que cabría la posibilidad de constituir con los recursos generados a través de este instrumento, un fondo para la financiación de iniciativas tendientes a lograr un mayor desarrollo productivo, mayor infraestructura física de intercomunicación y una cohesión social en nuestros países.

Es necesario sumarse al impulso que está recibiendo la complementación productiva en el Mercosur. Se deberá proponer la instalación de Foros de Competitividad en sectores que sean especialmente importantes para nuestro país, por ejemplo en cadenas agroindustriales de vital importancia (carne, lácteos, cereales y oleaginosos, etc.), en el sector del software y en los servicios turísticos. La agenda de la complementación productiva debe propiciar la promoción de iniciativas de cooperación y de alianzas estratégicas entre empresas de los países del bloque. A tales efectos, deben desarrollarse instrumentos financieros apropiados para la concreción de este tipo de emprendimientos.

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. Para ello se propone promover la participación de investigadores y expertos en desarrollo tecnológico en los Foros de Competitividad.

Nuestra fuerza política ha considerado que la agenda social fue postergada y que adquiere especial relevancia, así como la cultural y ciudadana. Por eso es que se considera necesaria la coordinación en el Mercosur para el efectivo cumplimiento de las normas internacionales y regionales en materia de Derechos Humanos. Simultáneamente se plantea el apoyo a la iniciativa del gobierno brasileño de creación de un Instituto Social del Mercosur que articule los trabajos de instituciones dedicadas en cada uno de los países a la investigación y promoción de actividades orientadas a superar la exclusión social y el desempleo que afecta a una parte importante de nuestras sociedades. Es necesario intensificar los vínculos entre la sociedad civil organizada y las instancias gubernamentales dentro del Acuerdo. La actividad del Foro Consultivo Económico y Social debe estimularse y jerarquizarse, buscando lograr una mejor articulación con la toma de decisiones políticas del bloque.

Se deberá promover aquellas iniciativas que difundan las actividades educativas, culturales, artísticas y deportivas de los pueblos. Es necesario destacar la fecunda experiencia del proyecto Mercociudades a nivel de Municipios, Intendencias y Alcaldías.

Se requiere propender a políticas específicas de integración fronteriza. Para ello será necesario desarrollar más eficientemente los instrumentos bilaterales existentes y/o crear otros nuevos. En virtud del rol importante que tienen las Intendencias y Municipios en aspectos fronterizos, es imprescindible darle un estatuto de mayor relevancia a lo que hoy se enmarca dentro de la Reunión Especializada de Municipios e

## Intendencias (REMI)

En lo relativo a las negociaciones externas se debe reafirmar el compromiso de una negociación con “voz única” en los ámbitos donde los países del Mercosur participan (ALCA, Unión Europea, Organización Mundial del Comercio, etc.) y fortalecer el trabajo de los equipos de negociación cuatripartitos. Es imperioso definir posiciones comunes para las próximas instancias en el marco de la Ronda de Negociaciones de Doha a nivel de la OMC sobre temas de vital importancia para la región como los son: el comercio de productos agrícolas, comercio de servicios, compras gubernamentales, sector telecomunicaciones, propiedad intelectual, acceso a los mercados, etc.

Los países del Mercosur deberán continuar condicionando el avance en la negociación multilateral a la concreción de progresos en materia de comercio de productos agrícolas.

Simultáneamente en las negociaciones con la Unión Europea, se deberá supeditar cualquier avance para un acuerdo de creación de zona de libre comercio a la inclusión de un acuerdo agrícola que permita la colocación competitiva de nuestra producción.

En lo relativo a las negociaciones del A.L.C.A., se requiere mantener el criterio, nuevamente ratificado en la Cumbre de Asunción, de negociación como bloque MERCOSUR participando en los diferentes grupos negociadores, bajo los lineamientos de nuestro proyecto integrador. A partir de lo anterior reafirmamos lo dicho en el documento Grandes Lineamientos Programáticos *“Las dificultades para llegar a acordar el ALCA son demasiado importantes. En primer lugar, la disparidad existente entre la economía de Estados Unidos y la del resto del hemisferio, así como la intención de éste de relacionarse por separado con cada uno de los países adheridos, sólo podrían atenuarse con recursos de compensación que no parecen posibles o viables hoy día.*

*En segundo lugar, el ALCA no es desde luego un proyecto de integración, ni siquiera típicamente un acuerdo de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de la tierra, servicios y política industrial, que permiten el mantenimiento de los subsidios a la agricultura y que establece pocas reglas reales sobre el comercio.*

*Se trata de un instrumento que dispone un espacio de libre circulación de capitales y de recursos norteamericanos, asegurando el “trato nacional” a los mismos en cada país integrante de la zona y que deriva al ámbito de la OMC. la consideración y el tratamiento de las medidas proteccionistas que impuso Estados Unidos.*

*Por lo tanto, el actual proyecto ALCA no resulta favorable a nuestros objetivos de consolidación de país productivo.”*

En el mediano plazo a nivel MERCOSUR, es necesario promover y concretar 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, para luego ir avanzando en otros aspectos como inflación, balances de cuenta corriente, etc., según nuestro proyecto económico; completar las tareas de armonización de indicadores macroeconómicos e insistir en el establecimiento de metas que orienten la gestión de las políticas monetarias y fiscales en cada país.

También establecer como objetivo despejar toda incertidumbre acerca del compromiso asumido por los países del Mercosur de adoptar una política monetaria común.

Para concretar lo anteriormente indicado es necesario elaborar una secuencia de acciones concretas y de mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos en el plano macroeconómico.

Al mismo tiempo es necesario modificar aspectos del sistema jurídico institucional dotando al Acuerdo de los mecanismos y órganos necesarios para continuar cumpliendo etapas en el proceso e ir alcanzando los objetivos propuestos. En esa línea de acción es necesario perfeccionar aún más el Sistema de Solución de Controversias previsto en el Protocolo de Brasilia y en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto, mejorado mediante las modificaciones introducidas en el Protocolo de Olivos. Pese a lo cuál sería deseable para la consolidación del proceso de integración profunda la creación de institutos supranacionales de mayor alcance en la materia.

Es necesario también, que los Estados miembros definan en forma precisa cuál es la fuerza vinculante de los Tratados respecto de las disposiciones del Sistema Jurídico Interno de cada Estado cuando se dan normas de conflicto. Simultáneamente es de la mayor importancia que se continúe con el proceso de armonización de la legislación vigente en los Estados miembros, para lo cual es imperioso apuntalar la labor que en ese aspecto desarrolla la Comisión Parlamentaria Conjunta, dotándola del soporte técnico y humano que necesite a tales fines. En particular se deberá buscar la armonización de la legislación laboral de la región, tomando como referencia la que mejor contemple los derechos de los trabajadores y avanzar en las normativas comunes para la protección de los derechos laborales en los países del Mercosur.

En materia de integración física y de comunicaciones se debe desarrollar y poner en práctica los avances

logrados, todo lo acordado en el Mercosur en materia de infraestructura física, complementación energética, transporte y comunicaciones. Para ello se deberá proponer y/o reiterar al resto de los países del bloque, la definición de obras y proyectos de infraestructura que se consideren estratégicos para el desarrollo del mismo y su financiamiento conjunto.

En el largo plazo, para alcanzar el objetivo de la conformación de un Mercado Común, será necesario analizar las modificaciones necesarias a toda la estructura institucional del Mercosur, así como a su sistema de toma de decisiones, para el logro de dicho objetivo. Los procesos de integración profundos no se ajustan a un modelo predeterminado y cada uno de ellos debe contemplar las peculiaridades y circunstancias de sus miembros participantes, tomando en cuenta además la coyuntura internacional en la que se desenvuelven. Ello no invalida la importancia de analizar la experiencia acumulada por procesos similares intentados o concretados previamente, avanzando en sus errores y considerando sus aciertos.

## **6) COOPERACION INTERNACIONAL**

Existe consenso entre los operadores políticos y los sectores intelectuales ante el hecho de que la cooperación internacional, en todas sus vertientes, se encuentra en crisis desde hace varios años asediada por situaciones de conflicto y emergencia en el mundo.

Las fallas o declinación de las corrientes de recursos tienen que ver tanto con la coyuntura económica mundial como con el desempleo en cuanto a la cooperación de los organismos internacionales o regionales en declive.

A estos elementos se suma la “reorientación” de la cooperación que hace ya tiempo deja de reconocer al Estado y a sus agencias públicas ya no como receptores o canalizadores de recursos sino como interlocutores válidos para la negociación de la cooperación, para focalizarse en las ONGs y otras organizaciones de la Sociedad Civil consideradas centros más eficientes de administración y distribución de los recursos externos.

Se mantiene a Uruguay en una condición de país relegado frente a la realidad de otros países prioritarios, para los organismos donantes como consecuencia de los indicadores de desempeño: Uruguay es un país mediano para la ALADI; como indicador IDH (Índice de Desarrollo Humano) se encuentra en la franja alta para el PNUD .

Como consecuencia de esta coyuntura, los montos que ingresan al país por concepto de cooperación, en especial de cooperación técnica, han sido decrecientes y tienen un relativo impacto en las cuentas nacionales.

Como conclusión surge que mientras no se ordene institucionalmente la conducción de la política exterior y las relaciones comerciales del país, difícilmente podrá articularse una mejora en la gestión de la cooperación internacional.

La Cooperación Internacional técnica debe orientarse dentro de un marco de desarrollo sostenido y sustentable de acuerdo a las prioridades nacionales, a la búsqueda de justicia social, buscando reducir la pobreza, eliminando la exclusión social, orientando a superar las causas que las provocan, por medio de acciones eficaces, identificando los sectores de población más necesitados, con el acento puesto en la búsqueda del desarrollo y bienestar del ser humano.

La C.I. es un tema estrechamente vinculado a la política exterior.

En el marco regional del MERCOSUR convendrá avanzar mediante alianzas estratégicas y acciones concertadas hacia una política común de C.I. para la región que, tomando en cuenta heterogeneidades, potencie la capacidad negociadora de la subregión frente a los organismos multilaterales de cooperación y financiamiento, y nucleee en torno a ideas y proyectos movilizados a los Gobiernos como a los agentes económicos y sociales de los cuatro países.

En el largo plazo, es menester la generación de una Comisión Coordinadora de toda la actividad de C.I. en el marco de los organismos antes mencionados y ya existentes, buscando darle una mayor autonomía de funcionamiento y presupuesto en estrecha relación con la Secretaria de Presidencia, integrada con un Consejo Asesor Mixto público y privado, con una dirección esencialmente profesional y técnica