

URUGUAY EN BALANCE

Evaluación y Perspectiva del
Gobierno del Cambio



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

URUGUAY EN BALANCE

Evaluación y Perspectiva del
Gobierno del Cambio



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 41
Fax: [++598 2] 902 2940

Presentación

Presentación
Presentación

A fines de octubre de 2007, pocos días después de haber sido designado, el Secretariado Ejecutivo de la Fundación Líber Seregni decidió asumir el compromiso de generar una reflexión sobre el nivel de avance de las propuestas programáticas públicas del Frente Amplio en la campaña de 2004. La idea, que había sido generada precedentemente por quienes estuvieron en el diseño de la Fundación casi un año atrás, tenía como objetivo identificar logros y dificultades que presentaba el camino hasta ese momento recorrido, considerando que una reflexión de ese tipo podía servir como un insumo tanto para la fuerza política como para la sociedad toda. Aunque el tiempo era escaso –máxime en esas últimas semanas del año, donde todo parece aglutinarse de una forma que nos sobrepasa a todos– creímos que podía transformarse en un primer paso importante para la presentación en sociedad de la Fundación en algunos de los temas que considera prioritarios. El decidido apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) en la co-organización del ciclo fue lo que permitió viabilizar la iniciativa «Uruguay en balance. Evaluación y perspectivas del gobierno del cambio», realizado entre los días 3 a 7 de diciembre de 2007.

Las dificultades para la generación del ciclo fueron varias. En primer lugar, porque la complejidad de una propuesta política y programática como la del Frente Amplio en 2004 es difícil de resumir en pocas palabras. Y, en segundo lugar, porque se buscó armonizar la participación de un conjunto relativamente amplio de personas vinculadas con las distintas temáticas con jerarquías de gobierno del máximo nivel, algo que se hacía más complejo en esa fecha del año. Es así que se tomaron dos decisiones operativas que delimitan y, a la vez, contextualizan este ejercicio.

Por un lado, se pidió a los participantes que consideraran únicamente los documentos que contenían discursos públicos del Dr. Tabaré Vázquez (conocidos popularmente como los «cinco Uruguay»: Democrático, Innovador, Integrado, Productivo, Social) combinados con el «Uruguay Cultural» y el «Uruguay Equitativo» como conceptos transversales. El argumento básico es que, si bien sintéticos, estos representaban de manera más o menos adecuada las bases de la propuesta pública realizada en la campaña.

Por otro lado, para evitar que el evento significara una reiteración de los propios balances públicos realizados por los diferentes organismos del Poder Ejecu-

tivo, se decidió convocar a un grupo de académicos, técnicos de gobierno y representantes de la sociedad civil.¹ Coordinados por una persona de referencia en cada una de las áreas temáticas, los grupos se reunieron al menos en un par de oportunidades y discutieron sobre esa base documental, insumo que la persona que coordinó cada grupo presentó a manera de resumen.

Con estas dos delimitaciones, el ciclo consistió en la realización de cinco reuniones, en las que se presentaron las síntesis del trabajo de cada grupo y frente a la cuales ministras y ministros expusieron su propia visión del tema.² Pero, además de estas intervenciones, se generó un espacio de debate en el que el público también tuvo oportunidad de plantear sus puntos de vista y sus interrogantes.

Desde el inicio, el ciclo fue concebido como un punto de partida más que como un punto de llegada. En ese marco es que ahora presentamos los documentos elaborados por las personas que coordinaron los grupos de trabajo. No se trata de documentos finales, sino de versiones de trabajo que son más bien una herramienta, y que pueden ser consideradas tanto una memoria de la actividad como un insumo para futuras discusiones entre quienes lo puedan considerar de utilidad.

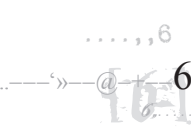
Aunque suponen una visión limitada de lo que durante esos días se planteó y discutió, los textos presentan algunos elementos interesantes entre los cuales pueden mencionarse, meramente a manera de ejemplo, algunos aspectos.

El documento de Alvaro Rico sobre Uruguay Democrático recuerda como la propuesta original del Frente Amplio buscó reinterpretar las formas del hacer y el pensar político reivindicando la concepción democrática de la izquierda, y su compromiso con aspectos como la democracia social y la democratización de la política, con un papel fundamental de la democratización del Estado, y con la importancia clave asignada a la participación. Reconoce los avances relevantes en áreas muy diversas y con mecanismos distintos, que abarcan desde la redefinición de aspectos claves de las relaciones laborales a través de mecanismos de negociación colectiva como los Consejos de Salarios hasta los importantes logros registrados en el área de los derechos humanos, que posibilitaron los primeros procesamientos a violadores de los derechos humanos durante la dictadura. Pero recuerda también que cuestiones como la descentralización aún avanzan muy lentamente, y otros aspectos como la situación de los medios masivos de comunicación parecen no haber sufrido cambios relevantes.

Gerardo Caetano, en su presentación sobre Uruguay Integrado, muestra la complejidad que representa para el país la toma de decisiones sobre su inserción internacional en un marco que cambió drásticamente entre el momento de formulación del programa y los primeros años de gobierno de izquierda. Resalta cómo el país ha sido capaz de reafirmar su postura favorable al Mercosur aún en contextos poco favorables, cómo se profundizó una política

1 Se decidió no incluir en esta etapa ni parlamentarios ni personas vinculadas con los gobiernos locales, en tanto la Fundación Líber Seregni programa futuras actividades específicamente dirigidas a esos públicos.

2 El programa con las personas participantes en cada sesión aparece al final de esta introducción.

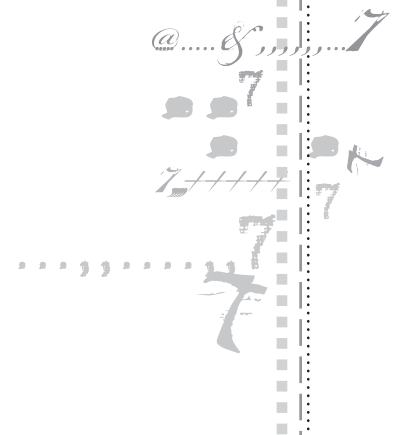


exterior basada en principios y cómo se asumieron temas pendientes como el de la diáspora uruguaya. Pero remarca la necesidad de avanzar en el enfoque de regionalismo abierto desarrollando con más énfasis una cancillería que enfrentará papeles cada vez más desafiantes en el futuro, donde será necesario combinar pragmatismo y principismo. Y reafirma el papel clave de la política en la definición de una estrategia de inserción internacional que no deja de ser urgente, aún en un contexto en que los grupos que integran el Frente Amplio pueden no tener una visión cercana a la unanimidad.

El documento de Judith Sutz sobre Uruguay Innovador constata los compromisos asumidos en la propuesta programática con la innovación como elemento clave y necesario para el desarrollo, y la originalidad de una propuesta política con un componente de este tipo. Menciona el objetivo de mediano plazo de crear un sistema nacional de innovación, dando fuerte prioridad a la educación y fortaleciendo la intervención pública. Reconociendo avances, como el incremento presupuestario para la educación, el fomento al incremento de la oferta educativa terciaria, la apertura a la innovación en algunos ministerios y empresas públicas o el Plan Ceibal, se cuestiona el tipo de institucionalidad asumida y las características con las que se han formulado algunas de las directrices de políticas más importantes del período. Se plantean, finalmente, desafíos para el futuro que parece relevante asumir y discutir.

Jorge Notaro, en la presentación sobre Uruguay Productivo, analiza las diferentes dimensiones que el complejo concepto asumió desde la campaña electoral hasta la etapa de gobierno. Recoge la mención a un conjunto de logros claves en cuestiones como el nivel de crecimiento económico alcanzado, los niveles de empleo y la recuperación salarial, la situación de la deuda externa y el estado de algunas áreas de actividad económica, así como las proyecciones sobre el impacto positivo de algunas reformas en la reducción de la pobreza. Asimismo, menciona la cantidad de instancias e instrumentos generados para la coordinación entre gobierno y actores sociales. Pero también alude a las dificultades que encuentra esa coordinación a nivel del propio aparato del Estado y los problemas para articular la cantidad de programas públicos diversos enfocados a la producción. Considera que la complejidad de alcanzar la imagen-objetivo del Uruguay productivo necesita de un conjunto articulado y consistente de lineamientos de políticas para el largo plazo sobre el que todavía resta avanzar.

El documento de Carmen Midaglia sobre Uruguay Social muestra la casi sorprende cantidad de realizaciones en esa área, aunque también menciona los nuevos desafíos que la actual situación plantea. Cuestiones como la implementación del Plan de Emergencia con una cobertura ampliada, el comienzo del Sistema Nacional de Salud, los cambios en algunos programas de ejecución pública en el área social y la creación de una nueva institucionalidad –aún cuando todavía está en construcción– permiten hablar de un proceso de creación de igualdad. Y a ello deberían agregarse aspectos como la formalización del mercado de empleo, la reforma tributaria y los nuevos criterios en la gestión del BPS, así como nuevas políticas, como la que aparece esbozada en el Plan de Equidad. Esto no implica dejar de mencionar algunas debilidades sobre las que sería importante trabajar, como el nivel de articulación entre programas y reformas sociales, ciertas deficiencias en materia de gestión e instrumentación de programas, problemas de comunicación, la ausencia de información para la gestión y algunos vacíos programáticos en ciertas áreas, como una política pública de población.



Aún parciales, estos documentos dan cuenta de los tres aspectos que estaban intrínsecamente ligados a los objetivos del ciclo: a) identificar los avances realizados; b) identificar los problemas encontrados; c) generar insumos para la reflexión y una dinámica de discusión.

El ciclo no hubiera sido posible sin la decidida colaboración de los compañeros y compañeras que participaron directa e indirectamente en su realización. Y, de manera muy especial, de los coordinadores y coordinadoras de los grupos de los ministros, ministras y sub-secretarios involucrados, quienes se hicieron un tiempo en un período del año tan especial para discutir sobre estos temas. A todos y a todas ellas queremos agradecerles especialmente.

La Fundación Líber Seregni es un instrumento al servicio de la fuerza política que es el Frente Amplio. Busca generar y difundir ideas, crear espacios de encuentros y vivencias de la gente que se identifica con la izquierda uruguaya. Pero no toma decisiones ni asume posiciones, sino que se concentra en ayudar a generar insumos que puedan servir para esas cuestiones. Por eso mismo, estos documentos no tienen nada de «oficiales». Pero sí esperamos que puedan servir como aporte para el camino que queda por delante.

Agustín Canzani
Director
Fundación Líber Seregni



1. El grupo de trabajo

Ante la estimulante invitación de la Fundación Liber Seregni a pensar, discutir, evaluar y proponer en torno a estos primeros 30 meses de gobierno del Frente Amplio en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, se convocó a un colectivo diverso a dos reuniones de trabajo cuyo contenido es la base central del texto que aquí se presenta. La convocatoria fue deliberadamente muy amplia; la premura y la fecha cercana a un fin de año más colmado aún, que otros, permitió una representación parcial respecto a lo buscado, pero aún así significativa. Los compañeros y compañeras que participaron fueron:

- .-.-.- Carlos Bianchi, docente universitario en la Comisión Sectorial de Investigación Científica, CSIC, Universidad de la República (UR);
- .-.-.- Fernando Brum, director de la ANII a propuesta del Conicyt;
- .-.-.- Rafael Canetti, director del Dto. de Control del Instituto de Ingeniería Eléctrica e integrante de la delegación al Conicyt por la Universidad de la República;
- .-.-.- Amílcar Davyt, director de la DICYT, Ministerio de Educación y Cultura e integrante de la ANII por dicho ministerio;
- .-.-.- Fernando Lema, representante de la UNESCO ante el Ministerio de Educación y Cultura;
- .-.-.- Martín Pasturino, miembro del Consejo de Enseñanza Secundaria;
- .-.-.- Lucía Pittaluga, docente universitaria en el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UR;
- .-.-.- José Manuel Quijano, director de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP;
- .-.-.- Ana Laura Rivoir, integrante de la Agencia para el gobierno electrónico y la sociedad de la información y la comunicación, AGESIC;
- .-.-.- Carlos Sanguinetti, director de ATGen, empresa innovadora en el rubro biotecnológico;
- .-.-.- Judith Sutz, Coordinadora Académica de la CSIC, UR (coordinadora del grupo).

Las reuniones fueron intensas y extensas, seis horas en total, continuadas en la vereda, algún café y algún recorrido compartido. Expresiones como «¡qué buena idea!», «es la primera vez que me convocan a conversar de estas cosas» y «no tenemos que dejarla acá» muestran las ganas de pensar en conjunto. La Fundación Liber Seregni señaló su voluntad de que la iniciativa de la que estamos dando cuenta, fuera la primera de una serie, apuntando a generar espacios de reflexión independiente comprometidos con el país y con lo que en él está pasando. No creo estar hablando en forma impropia por los que en esta ocasión se sumaron al «grupo Uruguay Innovador» si afirmo que allí estaremos cuando esto se concrete, buscando que más gente se sume al grupo, armando instancias para conversar «inter-grupos», encontrando el tiempo, que se nos hizo corto, para entender más y contribuir mejor.

El texto que sigue trata de ser fiel a lo que quien redacta entendió que son las grandes líneas de discusión mantenidas. En algún caso, luego de la relatoría de la primera reunión, hubo comentarios a la misma que arrojaron mejor luz sobre lo conversado y sobre las conclusiones que era lícito sacar de allí. En cualquier caso, la responsabilidad por este texto es sólo de su autora, que agradece la oportunidad que el grupo brindó de reflexionar una vez más sobre ciencia, tecnología, innovación y desarrollo en el Uruguay y de hacerlo incorporando la visión de actores diversos.

2. Uruguay Innovador: disparador y punto de partida

Nuestra discusión empezó con una pregunta acerca de lo adecuado o no de tener un eje temático y político referido a la innovación. Claramente, la razón de esta interrogación no es la posible menor relevancia de la innovación frente a ejes de la envergadura de lo democrático, lo social, lo productivo, lo integrado, lo equitativo y lo cultural. Por el contrario, todos los integrantes del grupo somos convencidos de larga data de que no hay futuro para el Uruguay si no se consolidan y desarrollan capacidades importantes de creación y utilización de conocimientos de todo tipo y en todos los campos de la actividad humana. En ese sentido, una afirmación neta contenida en el documento de 2004, «no hay desarrollo sin innovación», es firmemente compartida.

No obstante, hubo diversas críticas a la definición de un eje centrado en la innovación. Ello se debió, fundamentalmente, a la apreciación de que al separar la innovación de otros ámbitos se asume como perspectiva que ésta puede desarrollarse por sí misma y agregarse después a otras dimensiones, cuando el enfoque adecuado para la innovación es necesariamente transversal y sistémico. ¿Es posible pensar el Uruguay productivo sin integrar desde la partida la innovación?; ¿es posible abordar un elemento indispensable del Uruguay productivo, la inversión, o las políticas educativas y las políticas de empleo, dos pilares básicos de desarrollo, sin hacer lo propio? La separación del Uruguay Innovador podría llevar a tener políticas en otros ámbitos que no integren la innovación. Esto sería especialmente grave en el caso del Uruguay Productivo, dado que un aporte central de la innovación es apoyar la transformación de las estructuras productivas existentes en el



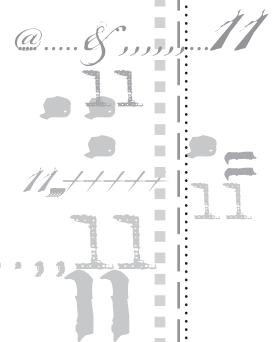
país de modo de que la incorporación de valor a través del conocimiento sea la norma y no la excepción. En alguna medida, al concebir la innovación como algo aparte, se puede dar lugar a políticas que siguen separando ámbitos que debieron estar integrados desde la raíz.

Cabe señalar, sin embargo, que la innovación no deja de mencionarse en los demás «Uruguay». En el Uruguay Productivo, por ejemplo, se indica que «producción e innovación son dos claves de nuestro proyecto»; en el Uruguay Equitativo, a su vez, se señala que «La política de innovación no puede ser subsidiaria de otras políticas; es una política de formación técnica, universitaria, terciaria y superior, pero es más que eso. Es una política de articulación entre temas estratégicos y producción de conocimientos; de creación de tecnologías y unidades empresariales, productivas, estatales o privadas que puedan apropiarse de esas tecnologías.» Por otra parte, una cuestión que hace centralmente a la innovación y que está tomada en cuenta específicamente en el Uruguay Innovador, la educación, es también aludida en el conjunto de documentos.

¿Hay que ver el Uruguay Innovador como un documento de programa o como un documento político? (La separación entre ambos aspectos así delimitados es por cierto muy discutible; una de las diferenciaciones concretamente planteadas fue entre «documento programático» y «marketing político»). Desde una perspectiva programática hubo apreciaciones acerca de lo difícil que es marcar rumbos para un Uruguay Innovador en ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de la reflexión propiamente programática en torno a ciencia, tecnología e innovación llevada a cabo desde hace años por la izquierda, estos temas no habrían tenido el nivel de elaboración y acuerdo en materia de metas concretas a lograr a partir del gobierno –y a cómo lograrlas– que muestran otros ámbitos de acción. Sin embargo, fue también fuertemente subrayada la importancia del documento Uruguay Innovador como señal de que la innovación tendría importancia en la política del FA; «uno en cinco» le daría a la innovación un estatuto político que nunca antes había tenido, marcando un punto de inflexión. Lo que Uruguay Innovador plantea es una idea–fuerza a la que no habría sido fácil abrirle un lugar preeminente en las propuestas del FA, lo que refuerza la importancia de haberlo logrado.

¿Contenía el Uruguay Innovador orientaciones que sirvieran de inspiración y guiaran en sentido amplio la acción y las formas de la política del gobierno frenteamplista en materia de ciencia, tecnología e innovación? En mi opinión, que creo relativamente compartida, la respuesta es afirmativa. ¿Cuáles eran esas orientaciones? Atención: la selección que sigue es propia.

- i. **Dos convicciones fuertes:** no hay desarrollo sin innovación; no habrá Uruguay Innovador si no hay un Uruguay Social.
- ii. **Un enfoque propio:** no hay recetarios en materia de innovación (hay variadas experiencias internacionales a estudiar, pero ninguna a copiar).
- iii. **Un objetivo de largo plazo:** construir un Sistema Nacional de Innovación.
- iv. **Una realidad a superar:** la grisura y la improvisación (que caracterizaron por mucho tiempo las políticas y la gestión de ciencia, tecnología e innovación en tanto espacio de acción gubernamental).



- v. **Varias prioridades, una en particular:** la educación en todos sus niveles, apuntando a que la gente pueda seguir estudiando siempre al nivel más alto.
- vi. **Varias herramientas a utilizar, en particular la intervención pública:** una política de compras del Estado que favorezca la inversión y la producción nacional (reafirmando lo indicado en Uruguay Productivo).
- vii. **Una forma de hacer política de investigación y de innovación:** convocando a la amplia participación de todos los actores (aspecto este reiterado en diversos puntos del documento).
- viii. **Un reconocimiento:** a las universidades públicas de América Latina, y a la uruguaya en particular, la Universidad de la República, por haber defendido contra viento y marea los espacios para la ciencia como imperativo de la calidad académica (a esto se suma el reconocimiento por haber mantenido un nivel de cobertura terciario alto en relación con los recursos asignados).
- ix. **Un apoyo expreso:** al impulso de la investigación en todas las áreas.

Se trata de orientaciones progresistas, que apuntan a la construcción colectiva de la política en ciencia, tecnología e innovación, a su compromiso con la problemática social, a la utilización del Estado como instrumento de apoyo en la construcción de capacidades y todo ello, a partir de una visión no reduccionista de la investigación que la limite a lo que paga en plazo inmediato.

En términos más concretos, el Uruguay Innovador asumió como compromiso impulsar acciones agrupadas en cuatro grandes áreas, a saber:

- i. **diseño institucional** favorable a la innovación que jerarquice políticas proactivas y de coordinación;
- ii. **Plan Estratégico** de Innovación para el avance del conocimiento y la resolución de los problemas de la sociedad;
- iii. **enseñanza e investigación científica y tecnológica**, y estímulo a su vinculación con las demandas de la sociedad y de la producción;
- iv. **inversión empresarial** dirigida a la innovación; Pymes que apuesten a la producción innovadora.

En torno a estas áreas, que configuran el compromiso asumido, y en torno a las orientaciones anteriormente mencionadas, que proveen una suerte de marco normativo de trabajo, se organizará la discusión en torno a lo hecho en estos 30 meses de gobierno.

3. El diseño institucional

Una primera dificultad encontrada al discutir los aspectos institucionales resultó ser la atribución sobre lo hecho y lo no hecho en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI) a la institucionalidad creada. Por ejemplo, el

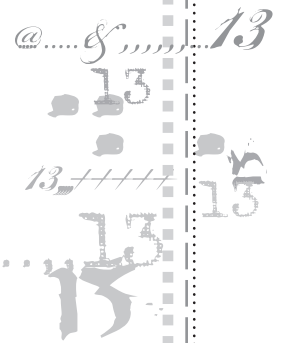


Plan Ceibal, considerado por algunos como la iniciativa más revolucionaria en CTI en todo el período de gobierno, sería un ejemplo claro de iniciativa tomada por fuera de dicha institucionalidad. Ejemplos significativos que comparten la característica de impactar positivamente en la situación en CTI sin que parezcan haber sido discutidos o resueltos en los espacios institucionales de la política específica, incluyen:

- i. incremento de la capacidad innovadora de las empresas públicas a través del nombramiento en sus presidencias de profesionales con idoneidad ampliamente reconocida;
- ii. incremento sustantivo de la demanda de organismos públicos (empresas, ministerios, intendencias) hacia las capacidades nacionales de investigación;
- iii. revitalización de organizaciones existentes, por ejemplo, en ministerios, que pasaron a cumplir un papel más activo en CTI en general y en particular en apoyo al sector empresarial, incluyendo aspectos asociados con innovación;
- iv. redinamización del LATU y el INIA y fortalecimiento de la interacción entre ambas instituciones;
- v. apoyo a iniciativas científico–tecnológicas de alto impacto (Instituto Pasteur, plan de instalar el proyecto PET–Ciclotrón)
- vi. consolidación y despliegue del Centro de Ensayos de Software, consorcio público–privado que fortalece la posición competitiva del software nacional a través de un proceso de certificación de alto nivel;
- vii. incremento presupuestal para la educación pública en general y de la terciaria en particular, con su correlato en las actividades de investigación nacional, concentradas mayoritariamente en la universidad pública;
- viii. avances sustantivos en materia social y laboral que están en la base de la sustentabilidad de un Uruguay Innovador.

El Director de la OPP, Prof. Enrique Rubio, en su intervención en ocasión de la discusión pública del Uruguay Innovador, reaccionaba a esta manera de ver las cosas preguntándose quién hizo las opciones que llevaron a que ocurrieran los hechos antes mencionados. Reconoció que probablemente ninguno de ellos pueda considerarse el resultado de una decisión de la institucionalidad en CTI, en particular del órgano designado para el diseño de políticas en CTI, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI); indicó, sin embargo, que los diversos ministros que lo integran jugaron a título individual un papel en su ocurrencia.

Rubio se preguntó igualmente si habría sido mejor que la institucionalidad en CTI hubiese estado en un ministerio –como ocurre en tantos otros países del mundo y acaba de estrenarse en Argentina–, o en un grupo ubicado a nivel de la OPP – lugar en el que varios planteos previos a las elecciones ubicaban idealmente una eventual agencia de innovación–. Su respuesta fue dubitativa; en el grupo sobrevoló el mismo tipo de preguntas y el resultado fue variado. Para algunos el GMI fue lo que se pudo lograr en materia de institucionalidad, obteniéndose de lo que éste hizo una apreciación globalmente positiva; para otros, la mayoría, la institucionalidad



creada no fue adecuada. Sin embargo, a pesar de haberse comentado alternativas, no casualmente en la misma dirección mencionada por Enrique Rubio –ministerio y/o agencia ubicada a nivel de OPP– se entendió igualmente poco realista un cambio de institucionalidad en un mismo período de gobierno.

Las críticas al diseño institucional tienen que ver con los siguientes puntos:

- i. la creación del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) no fue una iniciativa acertada, pues diluyó la iniciativa y la responsabilidad política en torno al tema;
- ii. la jerarquización buscada a través de las cabezas de ministerios redundó en escasa operatividad política;
- iii. la configuración del GMI restringe el ámbito de la política, dejando fuera sectores de fuerte demanda potencial a ciencia, tecnología e innovación, entre otros desarrollo social, salud y medio ambiente;
- iv. la institucionalidad hoy existente presenta en particular dos debilidades: la carencia de mecanismos de resolución de controversias y la dificultad para generar una visión y un camino que integre ampliamente a actores diversos, aún a aquellos que puedan manifestar desacuerdos;
- v. las creaciones institucionales no fueron acompañadas por la profesionalización de las actividades asociadas al diseño e implementación de políticas.

Este modelo contrasta con lo ocurrido en el área social, donde un Ministerio, el MIDES, aún en el marco de un espacio de coordinación ministerial, retiene iniciativa política y responsabilidad por los resultados de las políticas diseñadas e implementadas.

En el documento Uruguay Productivo se decía lo siguiente respecto a las transformaciones necesarias para llevar a la práctica tanto el Uruguay productivo como el innovador: «No es necesario crear nuevas estructuras, más bien se requiere trabajar en un rediseño de las actuales, orientándolas hacia el apoyo a la producción nacional, establecer roles, asignar responsabilidades, fortalecer las capacidades gerenciales, etc.» (La transición responsable, página 10). Una de las conclusiones que pueden desprenderse del anterior conjunto de críticas es que no se logró establecer con claridad roles institucionales, asignar con claridad responsabilidades y fortalecer capacidades gerenciales.

¿A qué factores le atribuyó el grupo esta situación? En el debate de este tema asomó un punto polémico: el liderazgo. Para algunos lo que está faltando es liderazgo con peso político en el tema ciencia, tecnología e innovación, definiendo liderazgo como capacidad de impulsar una visión, de obtener los instrumentos para llevarla a la práctica, de tener el poder para impedir que ciertas cosas que desvían el rumbo se sigan haciendo aunque se ubiquen en espacios institucionales ajenos. No es claro sin embargo que esa sea la única acepción de liderazgo que se manejara: otra parece haber sido lograr que las cosas se hagan, hablando a quien haya que hablarle y evitando que se diluyan las definiciones, aunque ello implique no discutir en las instancias previstas tanto para la deliberación



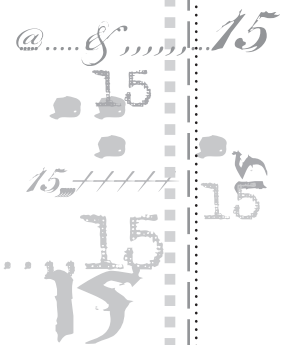
como para la toma de decisiones. Esta última acepción de liderazgo generó fuertes desacuerdos; incluso la idea de que el liderazgo fuera un ingrediente faltante en cualquier mejora futura de la institucionalidad tuvo alguna discrepancia. La percepción de que la forma de incidir en la política pública consiste en lograr que a alguien le importe personalmente un tema –extendiendo a la esfera pública una forma de trabajo totalmente válida en el ámbito privado– fue considerada por varios como una variante poco deseable de neo–corporativismo. En cualquier caso, una explicación que puede considerarse relativamente compartida es que si bien hubo en este gobierno una jerarquización del tema ciencia, tecnología e innovación, observable a través de diversos indicadores, «iponer CTI en los primeros lugares de la agenda sigue siendo una tarea pendiente!» .

En el haber de la institucionalidad creada mereció especial destaque el tema recursos financieros. Se desbloquearon recursos que se inyectaron en el sistema de CTI y además, se obtuvieron recursos frescos de préstamos internacionales: el conjunto de recursos disponibles para apoyar e impulsar actividades de ciencia, tecnología e innovación es hoy claramente mayor que en el pasado reciente. Otro aspecto que está en parte en el haber y en parte no, es que la selección de responsables de diversas instancias vinculadas de forma directa o indirecta con cuestiones de CTI, ha hecho que exista una red de relaciones personales que permiten una más fluida comunicación inter–institucional. Esto puede facilitar encuentros y diálogos, estimulando la coordinación y el accionar colectivo; puede también dar lugar a comportamientos relativamente autónomos de sub–conjuntos institucionales, con los problemas que de ello derivan.

4. El funcionamiento institucional

Una primera apreciación crítica al funcionamiento de la institucionalidad en CTI generada a partir del gobierno del FA tiene que ver con las dificultades de gestión, del «cómo hacer», que son generales a nivel del Estado. Así, gestionar un campo en el que no se tenía mayor experiencia parecería haber concentrado la mayor parte de las energías. La dificultad de traducir «políticas de papel» a políticas reales fue expresamente reconocida, así como la posible ingenuidad de creer que las convergencias construidas antes de las elecciones acerca de lo que había que hacer en CTI implicaban acuerdos acerca de cómo llevarlas a la práctica. En realidad, fue señalado en el grupo de discusión y reafirmado luego por Enrique Rubio, que la transversalidad, elemento medular al que se aspiraba, es cuestión muy difícil. Quizá no se tratara entonces de ingenuidad ex ante sino de dificultades objetivas ex post, por ejemplo, carecer de mecanismos eficientes para la participación. Esto hace muy difícil superar las chacras porque es en función de su actividad dentro de ellas que cada quien es juzgado.

Una segunda apreciación crítica refiere a la aparición de muchas acciones (lo que es en general positivo) pero no articuladas en una verdadera política. En este sentido, si bien la densidad institucional aumentó a través de creaciones institucionales y de la asunción de roles por parte de otras, ya existentes, que habían vivido en letargo, la coordinación del sistema como un todo no mejoró mayormente. Hay varias señales de ello, en particular



la proliferación de planes estratégicos de partes del sistema de ciencia, tecnología e innovación que se elaboran y promulgan en forma aislada. Fue mencionado también que acciones que hubieran permitido un mejor despliegue de la política en CTI no ocurrieron en los tiempos y con la intensidad necesaria, por ejemplo en el área de la educación.

Cabe volver a señalar que el análisis está centrado en la institucionalidad específica de CTI, es decir, en las instituciones y sus mecanismos e instrumentos para la definición e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación. Las organizaciones que hacen ciencia, tecnología e innovación en el país y aquellas que las requieren mostraron en muchos casos en este período interacciones fortalecidas o novedosas (aunque no sea éste por cierto un comportamiento generalizado). Nuevamente, la cuestión de si la ocurrencia de dichas interacciones puede o no atribuirse a las políticas en CTI es difícil de establecer.

Una crítica mayor al funcionamiento institucional en CTI deriva de los estilos de trabajo adoptados, que no buscaron el diálogo con los actores, no estimularon la creatividad colectiva ni fueron capaces de generar una visión compartida. Parte de la explicación de esta conducta fue atribuida a la desconfianza a priori ante ciertos actores, básicamente la academia y la institución que la agrupa en forma mayoritaria, la Universidad de la República, por presumir comportamientos corporativos. La dificultad del diálogo, incluso el conflicto abierto, entre la institucionalidad en CTI y la academia, constituye un hecho. Su explicación admite sin embargo matices; algunos expresan netamente que hubo un intento deliberado de soslayar al mundo académico de la construcción de la política nacional en CTI, otros opinan que hay responsabilidades compartidas en los desencuentros. Puede decirse que la siguiente es una apreciación mayoritaria: por temor a los corporativismos y a las chacras se fue creando un corporativismo del poder. «Lo más negativo no es que no se haya logrado convocar atrás de una visión, de una idea, de un propósito, sino que se ha hecho virtud de que los actores no participen»: esta podría ser una síntesis del contrapunto de opiniones manifestadas. Sin embargo, esta síntesis no carece de matices. Para algunos la no convocatoria a actores responde a un desvío institucional-corporativo; para otros, responde a la necesidad de actuar rápidamente, de dar respuestas, de no perder tiempo. Como varios observaron, si algo se resintió por el funcionamiento institucional fue justamente la velocidad de trabajo: el tiempo perdido puede medirse en que a 30 meses de gobierno las estructuras ejecutivas y operativas de la institucionalidad aún están en construcción.

Los conflictos en torno a quién tiene que tener voz (y voto) en la definición de políticas y quién no, no es nuevo ni privativo del Uruguay. Parecería sin embargo que aquí está particularmente mal resuelto. El ejemplo de Chile fue mencionado como contraste, pues en el Consejo Nacional de Innovación hay una equilibrada participación de empresarios, altos miembros del Poder Ejecutivo que trabajan intensamente en el Consejo, sobre todo en las etapas de definición programática, académicos y gente de otros ámbitos, generando una capacidad interesante de conexión con la sociedad .

Los bloqueos que resultaron del estilo de funcionamiento vernáculo fueron levantados en buena medida por el Parlamento: ello ocurrió con la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, ANII, y con la



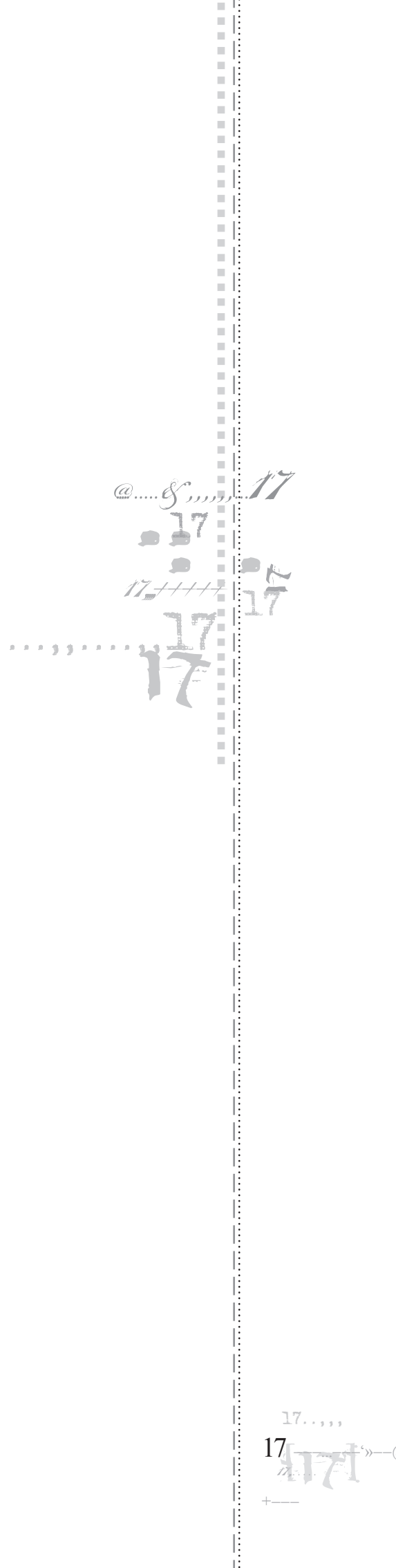
conformación de la dirección de un Sistema Nacional de Investigadores (SNI) a crear. El Parlamento ofició así como espacio de escucha para los actores, lo que es positivo, aunque se plantearon dudas sobre la eficacia de un funcionamiento institucional que no es capaz o no tiene mecanismos para dirimir internamente controversias que hacen centralmente a las políticas.

Si volvemos al documento Uruguay Innovador, encontraremos un mensaje explícito: hay que trabajar con todos los actores. Hay allí también un mensaje implícito: el reconocimiento del papel de los actores en las diversas etapas de la concreción de una política en CTI. Ambos aspectos subrayan la importancia de construir confianza para lograr pertinencia y eficiencia en la acción pública. Este último aspecto, la construcción de confianza, es una falla importante del funcionamiento actual de la institucionalidad en CTI. Esta falta de confianza no es una novedad: estuvo presente durante mucho tiempo en el país, minando desde abajo los escasos esfuerzos dedicados a poner ciencia, tecnología e innovación al servicio del desarrollo nacional. Podría decirse que la grisura y la improvisación en contraposición con las cuales se asienta el compromiso progresista (La transición responsable, página 30) fueron, entre otras cosas, resultado de una cultivada desconfianza. No se pudo aún revertir, desde el gobierno del FA, esta falla de larga data.

5. El plan estratégico nacional en ciencia, tecnología e innovación, PENCTI

Este Plan fue parte medular del Uruguay Innovador y el compromiso con el mismo fue reafirmado en el discurso de asunción presidencial; su elaboración debía contar con la más amplia convocatoria a actores, punto éste reiterado por todos los actores políticos que a él se refirieron.

¿Es importante tener un Plan para poder llevar a cabo una política? La discusión mostró matices. Los planes no importan demasiado, porque lo que hay que definir son unos pocos y muy claros ejes de trabajo y darles vida con los recursos que se consiguieron a través de buenas prácticas de gestión; tener un buen plan es clave para potenciar lo que ya vive, mantener capacidades, priorizar esfuerzos, porque sin eso nadie sabe bien qué puede llegar a pasar con los incrementados recursos con los que contamos. La elaboración del PENCTI pudo haber sido el pretexto, catalizador, disparador, de un proceso colectivo de diálogos variados que ayudara a detectar demandas, carencias, problemas en busca de soluciones, capacidades de resolución en búsqueda de problemas, de hoy y también de mañana. En tanto orientador de la dirección de la inversión en ciencia, tecnología e innovación, el PENCTI podría darle vida a lo que ya sabemos y estamos de acuerdo que hay que apoyar y consolidar también a espacios de prueba y riesgo, a emprendimientos difíciles y de largo aliento que ayuden a construir perfiles productivos intensivos en conocimiento para el Uruguay. Algunos piensan que las fortalezas que se quiere que el PENCTI empuje hacia adelante se van a expresar con que solamente se manifiesten los necesarios liderazgos y se asuman las responsabilidades concomitantes en CTI. Otros pensamos que a esas fortalezas hay que



conocerlas mejor, que hay que entender mejor qué necesitan para que podamos aprovecharlas, que hay que diseñar instrumentos innovadores para satisfacer esas necesidades; así, construida desde abajo y en diálogo con mucha gente, emergerá una parte medular del plan. Y si está bien diseñado, generará un proceso de transformación sin el cual se hace muy difícil avanzar: la transformación consensuada de las agendas de investigación y de las agendas de innovación.

Durante los primeros meses del gobierno del FA, el Equipo Operativo del GMI elaboró una propuesta para llegar al PENCTI, que presentó luego ante el propio GMI, el Conicyt y el Parlamento. En dicha propuesta era central la consulta a actores a través de variados mecanismos, incluyendo modalidades de seguimiento de su elaboración que permitieran interacción en tiempo real. ¿Cuál es el estatuto hoy del PENCTI? A instancias del Conicyt, que se propuso en agosto de 2007 organizar un seminario abierto para discutir el tema, se produjeron reflexiones diversas, una de las cuales de autoría del Equipo Operativo del GMI. La importancia de su origen institucional llevó a las Comisiones de Ciencia y Tecnología del Parlamento a convocar a diversos actores para conocer su opinión al respecto. Dichas opiniones, según los casos, se están elaborando o comunicando mientras esto se escribe. Puede afirmarse sin embargo y sin lugar a equívoco, que la amplia consulta a actores con la que fue planteado y reafirmado el PENCTI aún se debe.

6. Las otras dos áreas del Uruguay Innovador

El tema educativo, que forma parte de la tercera «área de compromiso» (las dos anteriores eran institucionalidad y plan), fue retomado en varias ocasiones por el grupo, expresándose una coincidencia: de los varios bloqueos observables, uno de los más graves se da en el ámbito de la educación. No en vano no hubo un Uruguay educativo. Y es claro que sin avances en educación no hay avances en innovación; además, la educación se constituye en cuello de botella de todos los «Uruguay», pues es el sector que refleja con más crudeza la segmentación social y el que más incide en su perpetuación. Dos aspectos aparecen aquí. Por una parte, una perspectiva crítica que enfatiza retrasos en lo institucional, dificultades en la discusión de la Ley de Educación, dificultades en el diseño de instrumentos para revertir una situación que presenta inequidades graves en materia de conocimientos. Pero por otra, el reconocimiento de que los puntos de partida son tan desoladores, que 30 meses es un plazo irrealista para evaluar resultados. «Habría que hacer durar estos Uruguay 5 o 6 años...»

Varias cosas positivas fueron reconocidas, en primer lugar los recursos incrementados y el compromiso con llegar al 4.5% del PBI para la educación pública. Se destaca el buen trabajo conjunto entre la Universidad de la República y la ANEP para ampliar la oferta de educación terciaria en el Interior. Ello fue destacado por el Director de la OPP, quien llegó al evento público de Uruguay Innovador justamente después de participar en una reunión en el rectorado de la Universidad de la República sobre dicho



tema que contó con la presencia de los Intendentes de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres así como de representantes universitarios y de la ANEP. Desafíos por delante quedan muchos, siendo la formación de formadores un viejo problema de difícil solución.

El fomento a la innovación empresarial, en particular en relación con las PYMES no fue debatido en particular. Parece claro que hay varias medidas en ejecución, que van desde aspectos impositivos incluidos en la reforma tributaria hasta programas de fomento a la asociatividad impulsados por diversas instituciones, generalmente apoyados con recursos internacionales. No queda claro, sin embargo, cuán específicamente se dirigen estos programas a fomentar las capacidades de aprendizaje de las empresas, condición central para que su consolidación y crecimiento se basen en innovación. Dinero hay, pero sería un error garrafal considerar que resuelta la escasez de recursos, el camino de la innovación empresarial está allanado y solo queda recorrerlo con rapidez y energía. Este es uno de los puntos en que la construcción colectiva del PENCTI, convocando y escuchando a empresarios, cumple un papel estratégico.

7. A futuro

A todos los integrantes del grupo les importa, y mucho, la cuestión de ciencia, tecnología innovación y desarrollo. Desde perspectivas diferentes, desde responsabilidades diferentes, desde sensibilidades diferentes, es decir, desde la pluralidad, a todos ilusiona, entusiasma y preocupa el Uruguay Innovador. Fue dicho por todos, de formas diferentes, pero apuntando a lo mismo: hay que proponer. ¿Qué propuestas, entonces, a futuro?

- i. **Fortalecer y clarificar la demanda por CTI en el Uruguay:** las políticas funcionan cuando hay una demanda social fuerte y clara. Esta es una de las principales lecciones que deja el MIDES. Para ello, resulta vital entre otras cosas, la nueva situación de las empresas públicas (de hecho ANCAP ha planteado múltiples instancias de interacción con equipos de investigación universitarios a partir de un conjunto preciso de demandas).
- ii. **Encontrar los caminos para que CTI incidan de manera directa en el bienestar y la calidad de vida de los más postergados.** Este es un punto en el que felizmente hay acuerdo total. No es tan simple su implementación, particularmente porque la detección de demandas traducibles en términos de ciencia, tecnología e innovación no es sencilla. Pero hay aquí una avenida de trabajo con todos los actores que puede marcar el estilo que tendrá el Uruguay Innovador de un gobierno progresista que, como señala el documento, busca una modernización inclusiva y solidaria. Hay gente de sobra para esta tarea: es responsabilidad de la política saber convocarla.
- iii. **Encontrar nichos de mercado donde el Uruguay puede ingresar con productos de alto valor agregado** y a partir de allí definir las apuestas básicas de trabajo a largo plazo. Un ejemplo es el del sector farmacéutico, donde puede plantearse un «aglomerado» de empresas con capacidades de innovación junto a instituciones de investigación con probada capacidad de producción de conocimientos



(el «polo bio», repartido en varios puntos de Montevideo y con buena expresión en el Interior). Otro aspecto, que vincula este punto con el anterior es la capacidad (también probada) de producir soluciones de calidad y a bajo costo en diversos aspectos asociados sea a la calidad de vida de la gente, sobre todo en el área biomédica aunque no sólo allí, sea a las necesidades tecnológicas y capacidades financieras de la industria nacional.

- iv. **Buscar unir siempre lo que el país busca con CTI, para abrir cada vez más espacios.** Ejemplo: las inversiones extranjeras, a las que se les debiera solicitar acciones asociadas a formas concretas, aunque diversas, de incrementar las capacidades nacionales de innovación (cosa que además probablemente fuera conveniente para dichas inversiones).
- v. **Hay que relanzar el ciclo de la política en ciencia, tecnología e innovación.** El ciclo de políticas con que se inició el gobierno del FA en CTI presentó fallas: sobre eso no hubo dos opiniones. Mayoritariamente se entendió que dichas fallas fueron importantes: la expresión más clara de esto es el acuerdo en que, desde la perspectiva de la política, no es demasiado lo logrado en estos 30 meses. Sin embargo, nadie afirma, sino al contrario, que en estos 30 meses no haya pasado nada. Pasó, y pasó bastante: justamente, los escasos avances de la política en CTI (se insiste en que son escasos más allá de reconocer que hubo un incremento muy importante de recursos) contrastan con el dinamismo renovado de actores y acciones en ciencia, tecnología e innovación.

Para relanzar el ciclo de la política en CTI hay que mirar la situación actual de frente. No se podrá avanzar si no se reconstituye la confianza, si no se acepta que hay un conflicto instalado que hay que superar, abriendo el juego a la gente. Este conflicto –que demora las cosas, bloquea iniciativas, harta a los actores haciendo que se aparten por cansancio de la discusión de la política y busquen individualmente su propio nicho de supervivencia– no lo quiere nadie y al país le hace un daño de difícil cuantificación, pero seguramente no pequeño. Pero, como dijera el director de la Fundación Líber Seregni, Agustín Canzani, quién sino la izquierda sabe de convivir con conflictos... De modo que la cuestión es aprender, resolviendo éste, como manejar los nuevos conflictos que seguramente aparecerán a medida que caminemos.

Le damos gracias a la Fundación Liber Seregni por una oportunidad única para pensar colectivamente, francamente, buscando las preguntas más relevantes, discutiendo las respuestas más idóneas. Nos sentimos convocados a seguir haciéndolo.



1. Introducción

El tema del presente documento tiene dos particularidades con relación a los otros ejes que formaron parte del ciclo. En primer lugar, ha sido objeto de particular atención por el Presidente y el Gabinete, por lo que la consideración de medidas de implementación así como el seguimiento de las mismas formaron parte de varias reuniones y generaron diversos comunicados. En segundo lugar, y tal vez derivado del primer aspecto, el grupo de trabajo tuvo una baja participación¹ y al panel de discusión sólo asistió el Ing. M. Ponce de León, Subsecretario del MIEM, en representación del titular que se encontraba fuera del país.²

Como resultado, el objetivo central de este análisis es el seguimiento de las propuestas para la construcción de un «Uruguay Productivo» y se intercalan algunos comentarios de los que participaron.

Como punto de partida se presentan los aspectos principales del discurso pronunciado por el Dr. Tabaré Vázquez el 20 de julio de 2004, «Uruguay Productivo. Un proyecto nacional de desarrollo y cambio» (en 2). Se consideran los principales lineamientos para la implementación surgidos de la propuesta de OPP como marco para el presupuesto quinquenal, las 97 medidas probadas por el Consejo de Ministros el 31 de marzo de 2006 y los discursos del Ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo Astori (en 3). Se registran los principales anuncios públicos del gobierno sobre el seguimiento (en 4). Finalmente, algunas interrogantes sobre el posible impacto de los cambios posteriores a la propuesta inicial, por los logros de los objetivos o el surgimiento de nuevos problemas, sobre los lineamientos de acción futuros (en 5).

Los documentos citados en este trabajo se encuentran en la página Web de la Presidencia de la República, y si hay alguna excepción, se menciona la fuente.

¹ Participaron J. M. Rodríguez y G. Bittencourt de OPP y L. Porto del MEF.

² Estaban invitados los Ministros D. Astori y J. Mujica.

2. El punto de partida

Es posible ordenar la exposición del Dr. Tabaré Vázquez en tres aspectos, el diagnóstico, la imagen – objetivo que se persigue y la trayectoria a recorrer.

En el primer aspecto destaca que «Y sabemos perfectamente que hablar de desarrollo en un país en el cual el 31% de su población vive en condiciones de pobreza o indigencia es un desafío. Ese país es el Uruguay y ese desafío es nuestro desafío.» A continuación la formulación global de la imagen – objetivo destaca que es «No es sólo la sensibilidad social, la obligatoria reacción ante la fractura injusta de nuestra sociedad, sino incluso una opción seria por el desarrollo sostenible, por recuperar en esta nueva época los valores de una sociedad más integrada social, cultural y humanamente.» Como síntesis señala que «nosotros proponemos construir una estrategia nacional de desarrollo, un programa nacional de desarrollo.»

Define cinco grandes áreas complementarias (las abordadas en este ciclo) y entre ellas, la que es objeto del análisis de este documento «El Uruguay productivo, porque para emprender la senda de un desarrollo sostenible Uruguay necesita reorganizar su economía, mejorar su Estado, establecer reglas de juego claras entre éste y el mercado, recalificar el valor del trabajo, generar empleo, producir, competir y vender.»

Se considera que las áreas están «unidas por un eje que se llama trabajo. El trabajo como valor social, pero también como ética de vida». El empleo ha de generarse como parte esencial de una estrategia de desarrollo y como tal del crecimiento económico y de políticas activas...»

Se definen cuatro características del crecimiento económico productivo «integral, equilibrado, de calidad y sostenible». La primera, superando «falsas incompatibilidades tales como «Uruguay agro exportador o Uruguay de servicios», «Uruguay Natural o Uruguay Tecnológico». La segunda, «Equilibrado en materia territorial. No queremos «zonas perdedoras» y departamentos «deprimidos». La tercera, «en tanto agregue el máximo valor posible a una producción nacional competitiva, basada en la defensa de los derechos intelectuales de quienes trabajan, en la investigación, el desarrollo y la innovación aplicada a diferentes sectores e industrias... Hablar de producción nacional calificada es hablar de educación.». Por último, «Sostenible en términos medioambientales pero también sociales. Porque el desarrollo no es la opulencia de unos y la miseria de otros, y la pobreza no se combate instrumentando políticas públicas «para pobres». Los pobres, amigas y amigos, no son objetos de caridad. Son sujetos de derecho. La pobreza no se combate con «medidas para pobres» sino con políticas de ciudadanía e inclusión social.»

El tercer aspecto es la trayectoria a recorrer desde la situación inicial para alcanzar la imagen – objetivo, «que implica, entre otras líneas de acción, nueve...»: «un ambiente propicio para la actividad empresarial que beneficia al empresario pero que también beneficia a la sociedad»; segundo «la programación macroeconómica tendrá como objetivo específico asegurar la consistencia de la políticas monetaria, cambiaria y fiscal entre sí y con



respecto a los objetivos de crecimiento económico y mejora en la equidad de la distribución del ingreso.» En particular, «previsibilidad al valor de la moneda»...significa avanzar hacia una política monetaria basada en metas de inflación las que, a su vez, deberán sintonizar con los objetivos de crecimiento y distribución del programa.» Se considera que «Un elemento fundamental en esa dirección es avanzar decididamente en la desdolarización de la economía»; «guiado por los objetivos de crecimiento productivo, de inclusión social y equidad, el rol de la política fiscal estará orientado por la obtención de una trayectoria de equilibrio a largo plazo, lo que implica revertir la trayectoria explosiva de déficit fiscales acumulativos de las últimas administraciones. En consecuencia, proponemos una política fiscal pautaada por un manejo de sus instrumentos orientado a la atenuación del ciclo económico lo cual implica operar principalmente sobre la estructura del gasto y de los ingresos con el fin de fortalecer la capacidad exportadora, la demanda interna y los incentivos a la formalización». Con relación a la política cambiaria «cumpliremos con la razón de ser de la misma, que es disminuir la incertidumbre asociada a la evolución del tipo de cambio. El manejo irresponsable de las finanzas públicas (déficit fiscal). El sobreendeudamiento del Estado para cubrir esos déficit y el ancla o retraso cambiario fueron la triada sobre la que se asentó el actual desastre nacional. Esto nunca más»

En tercer lugar, «la consistencia enunciado en el punto dos deberá impulsarse también en las negociaciones orientadas a profundizar la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR» y cuarto, «La estabilidad macroeconómica ha de estar al servicio del crecimiento y la equidad (y no al revés, como sucede actualmente), por lo que ha de incluir aspectos socioeconómicos, como los que hacen al empleo, el salario, las relaciones laborales y la convivencia social».

Como quinta línea de acción se planteaba la reforma del Estado, «un Estado más dinámico, calificado, inclusivo y eficiente tanto en la resolución de los problemas como en la asignación de recursos, prestación de los servicios públicos y creativo en la generación de oportunidades.» Como sexto punto «Promoveremos un diseño institucional adecuado para lograr un funcionamiento más eficiente de los mercados» y como séptimo, «Políticas públicas orientadas a mejorar la tasa de expansión de largo plazo de la economía.» Octavo, políticas de especialización y complementariedad productiva y noveno «Una fuerte apuesta a la integración regional, porque el sueño del «Uruguay solitario», de la «Suiza de América» y de la «linda casita en un mal vecindario» fue un sueño»

El Presidente Vázquez retomó la propuesta de «que la macroeconomía ha de incluir aspectos socioeconómicos tales como el empleo, el salario, las relaciones laborales y la convivencia social.» anunciando la convocatoria a un «compromiso ciudadano para el desarrollo productivo sostenible» entre el Estado (el gobierno como tal y el sistema político), los agentes económicos y los trabajadores.

Respecto al servicio de la deuda pública reiteró «cumpliremos las obligaciones contraídas por anteriores administraciones» y anunció «que como resultado de gestiones realizadas en nuestros recientes contactos con los organismos internacionales de crédito, éstos han manifestado su acuerdo con nuestras Líneas Programáticas.» Dirigiéndose a los empresarios mani-

@.....&..... 23
23
23
23
23
23

festó su total acuerdo con la valoración de la competitividad que comienza dentro de la empresa

3. Los principales lineamientos de implementación

La primera aproximación a la implementación de la propuesta se encuentra en un documento elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con lineamientos de apoyo a la elaboración del presupuesto quinquenal. Se diferenciaban los componentes de la visión de futuro, los objetivos, los lineamientos estratégicos, los instrumentos y los verificadores. Por ejemplo, con relación al crecimiento integral, equilibrado, de calidad y sostenible, se destacaban como instrumentos el crecimiento del PIB por habitante, la mejor distribución del ingreso por grupo socioeconómico, demográfico y por área geográfica. Como líneas instrumentales se proponía una mejor utilización de algunas instituciones existentes como la UDM y DIPRODE, y el diseño de «Políticas de especialización y complementariedad productiva en el marco de una fuerte apuesta a la integración regional». En la reforma del Estado se destacaba «agilizar el sistema de compras del Estado, racionalizar regulaciones y controles, reducir tarifas públicas, mejorar la calidad del gasto»; entre los instrumentos se citaban la «Reforma Tributaria y de la DGI» así como «Promover la racionalización y simplificación de trámites y procedimientos administrativos del Estado».

La segunda instancia de implementación de la propuesta de Uruguay Productivo surgió de la reunión de Gabinete que aprobó 97 medidas el 31 de marzo de 2006. El comunicado señaló que se trataba de «Una propuesta de país especializado que permita producir con inteligencia para calificar e innovar es uno de los objetivos vitales del Gobierno, de cara al futuro de nuestro país, y en eso consiste el Uruguay Productivo, en un proyecto integrador con políticas coherentes de inversiones, contenido en 97 medidas enmarcadas en seis importantes áreas. Ellas son: reglas de juego de la economía; estímulos a la producción de calidad; infraestructura; educación; atención a problemas sociales e inserción internacional.

Con relación a las reglas de juego de la economía se proponía su actualización y en particular «el rediseño del BCU; la reforma tributaria; el tema agrario; la reforma del BHU; el diálogo entre trabajadores y empresarios; la reestructuración de Aduanas; fortalecer las exportaciones e inversiones de capital; reorganizar el comercio exterior; el crédito interno y externo, y a las PYMEs. Estado como articulador. Activar la tecnología de la comunicación y de la informática.

Como estímulos a la producción con calidad se señalaban «Apuntar a exportar (valor agregado a la materia prima, promover la calidad). Estímulos a PYMEs en inversión y crédito. Fomento de nuevos productos de la cadena ganadera, promoción de azúcar y alcohol, mayor asociación empresarial. (profundización en investigación para insertar a los jóvenes, y continuar con programas de ciencia, tecnología e innovación. Se implementará un Sistema Nacional de Calidad, habrá una continuidad en el Sistema Nacional de Turismo Social para jubilados y niños de sectores carenciados).



Como áreas de infraestructura se señalaban las obras viales, ferroviarias y portuarias, la próxima diagramación del gasoducto con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento, nuevos puentes, recuperación de la caminería rural y puertos.

La educación se valora como «la mejor herramienta para mejorar la calidad de vida del país.» Para lo cual «El MEC promoverá reestructuras a nivel de planes curriculares».

En la atención de los problemas sociales se recuerda que «el Uruguay Productivo y el Uruguay Social están estrechamente vinculados por trabajo digno y la educación.» Se haría «hincapié en el tema vivienda: al proyecto del Uruguay rural, a la continuación del Plan de Emergencia que culmina a mediados de 2006, dando paso al Plan de Equidad.»

En la inserción internacional se dice que «hay que salir al exterior a presentar al Uruguay Natural. Se espera mejorar las relaciones con Argentina, alcanzar «más y mejor MERCOSUR», nuevos mercados con otras naciones como México y EE.UU. y la creación de una Comisión Interministerial para comercio exterior.

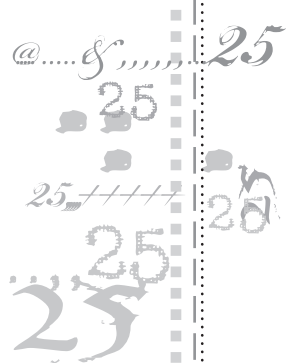
Finalmente se establece que «la Presidencia de la República hará un seguimiento estricto de este Plan productivo a través de una Comisión Honoraria...» Los informes de la Comisión no son públicos, pero los comunicados y declaraciones al finalizar las reuniones de Gabinete en las que se analizan, incluyen referencias a los mismos (se verá en 4)

Se puede destacar como tercera oportunidad en la que se presentan aspectos de la implementación del Uruguay Productivo, los lineamientos de una estrategia para el desarrollo a mediano y largo plazo presentados por el Ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo Astori el 7 de diciembre de 2006 en el Foro organizado por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa³.

En la misma definió el concepto de estrategia y el objetivo esencial de la política económica con un enfoque integral, «en cuyo centro está el desarrollo pero donde juegan, por lo menos, tres conjuntos de aspectos esenciales: los económicos propiamente dichos, los sociales también propiamente dichos y los aspectos institucionales.» En la dimensión económica el objetivo es «el crecimiento sostenido superior al histórico». En la dimensión social «adquieren especial distinción los objetivos, en primer lugar, de combate a la indigencia, la pobreza y la exclusión...». En la dimensión institucional, el avance hacia nuevas condiciones del Estado y en el sector privado.

En el plano de las variables «es menester trabajar para construir el escenario de mayor competencia que nos conduzca a ventajas dinámicas, que estén en el marco, en la base de un proceso de especialización productiva a altos niveles de calidad.» Se destaca que «están surgiendo claramente en la matriz de esta especialidad, la industria alimenticia, la minería, el

³ Ver también Astori D. *El país productivo y la economía*, 4 de agosto de 2006.



complejo forestal industrial; la producción de servicios en materia de transporte, comunicaciones, servicios portuarios, logística, turismo y actividades conexas, tecnología de la información, biotecnología.»

La estrategia se basa en el gradualismo y transita por un primer período de reformas como la tributaria, la de la administración tributaria, del sistema financiero, entre otras. Las lecciones de esta experiencia servirán para incorporar correcciones y ajustes.

Se promueve «una cobertura equilibrada del territorio y un enfoque dinámico de la dotación de recursos» y «la localización de la inversión productiva será absolutamente fundamental para ir plasmando en la práctica la dimensión espacial de la estrategia.»

Por último se hizo referencia al papel de los actores como una de las dimensiones estratégicas y a partir del Compromiso Nacional «articular roles y responsabilidades». Se trata de «buscar los acuerdos necesarios para que esta estrategia de desarrollo sea, en primer lugar, una estrategia nacional de desarrollo económico y social.»

En este marco se profundizaron diferentes aspectos en exposiciones de M. Bergara sobre las reglas de juego y la visión institucional de este proceso; de F. Lorenzo sobre las fuentes de crecimiento que pueden alimentar la estrategia y su relación con la inserción internacional; de C. Viera refiriéndose al papel de la inversión pública y finalmente W. Cancela presentó aspectos de la política monetaria.

4. Los indicadores de seguimiento

Se encuentran las primeras referencias en el discurso del Presidente Vázquez con motivo de la Jornada de Compromiso Nacional el 17 de agosto de 2006, en el que señaló «Seguramente, y lo debemos decir con la mayor claridad posible, creemos que no se ha avanzado lo necesario y esperable; pero algo hemos avanzado, un avance de proyección que existe.» Reseñó que nueve iniciativas necesitaban transformarse en leyes y ya estaban los proyectos a consideración del Parlamento, treinta y nueve estaban en distintas fases de ejecución, treinta y tres en proceso de elaboración y dieciséis pendientes.

La sesión del Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 2006 abordó el tema del País Productivo. Hubo un informe del Presidente de la República sobre la implementación de las 97 medidas planteadas en Salto, apoyado en el seguimiento de la comisión designada a tal efecto. La información a los medios estuvo a cargo del Vice Presidente R. Nin Noboa que señaló «podríamos afirmar que el País Productivo está marchando, que hay avances muy significativos que nos permiten afirmar que si bien es cierto que queda mucho por hacer –porque el conformismo no nos debe ganar a ninguno de nosotros, a este equipo de Gobierno– hay una sintonía muy fuerte y muy precisa en que el principal objetivo que tiene el Gobierno, como ustedes saben, es el empleo.» Anunció que el 1º de febrero cada Ministerio presentaría «cinco iniciativas concretas por cada una de las



áreas determinadas con una Unidad Ejecutora que haga el seguimiento y con un responsable» para desarrollar durante el 2007.

Como logros del año 2006 destacó la creación de empleos, la reducción de la tasa de desempleo, el descenso de la tasa de mortalidad infantil en Bella Unión, el impacto del proyecto sucro – alcoholero, el aumento del número de cruceros que tocan Montevideo, y el ascenso del país en el ranking de eventos internacionales. Destacó también los avances del Compromiso Nacional.

Señaló que para 2007 «el principal objetivo es la mejora del empleo, de la cantidad y la calidad del empleo.» Los «nudos críticos» para el Vicepresidente Nin Novoa «básicamente están vinculados al seguimiento de los proyectos y a la recolección de datos para el seguimiento de esos proyectos. Allí se hizo énfasis, en eso, en esos dos puntos, y quizás también en la comunicación de los avances que hemos tenido hasta la fecha en materia de País Productivo. Yo diría que esos son los tres elementos que tenemos que mejorar y que vamos a mejorar, porque en uno de ellos está involucrado además lo que es la Reforma del Estado.»

Se realizó un nuevo análisis del seguimiento en la reunión del Presidente Vázquez y su Gabinete el 24 de mayo de 2007. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social Eduardo Bonomi informó a los medios que se «evaluaron los progresos logrados por el «Uruguay Productivo» y los catalogó como positivos, porque se oponen al antiguo modelo de un Uruguay visto en el mundo como plaza financiera donde se «tiraba por abajo» la producción, los emprendimientos productivos y el trabajo nacional». Señaló que los informes presentados por los Ministerios mostraron avances importantes de las medidas proyectadas, aunque aún no estén todas concretadas; pero la evaluación en conjunto es altamente favorable.

El Ministro Bonomi mencionó como principales logros el aumento de la tasa de empleo, la reducción de la tasa de desempleo, la superación de la meta de creación de puestos de trabajo que era de 35.000 para el año y la tendencia decreciente del trabajo informal; el crecimiento por encima del promedio de la región; los avances en la infraestructura de transporte con el desarrollo de los puertos, el ferrocarril y la comunicación transversal del país.

Destacó la necesidad de profundizar el Uruguay Productivo como modelo de país, como modelo nacional con participación de trabajadores, empresarios y otros actores políticos que no pertenezcan al gobierno y a partir de ahí, pensar en un Uruguay de muchos años para adelante sobre la base del trabajo logrado en estos dos años.

Anunció que «el gobierno volcará 28 millones de dólares para subsidiar microempresas e invertir en tecnología, de los cuales 20 millones irán para el sector textil; persevera en la búsqueda de distintos destinos en el exterior, para colocar productos nacionales y además, destinará –coordinado con las Cámaras–, 17 millones de dólares más para apoyar al desarrollo»

Nuevas referencias se realizaron en el discurso del Presidente Vázquez al cumplirse dos años y medio de gestión el 7 de setiembre de 2007. Ratificó el concepto de Uruguay Productivo como «una filosofía de país, una estrategia de desarrollo con crecimiento económico pero además con justicia



social» así como «una revalorización del trabajo como ética de vida, como derecho y responsabilidad». Destacó como principales manifestaciones el aumento de la inversión; el desarrollo de la infraestructura energética, física, de conectividad y comunicaciones; la creación de la Agencia Nacional de Innovación; la creación de 174.000 nuevos puestos de trabajo en los 30 meses del nuevo gobierno; el récord de afiliados al BPS con casi 1.120.000 de los cuales 120.000 trabajadores rurales y 45.000 del servicio doméstico; el alto porcentaje de consensos en los Consejos de Salarios; el nivel de exportaciones; la política exterior. En materia agropecuaria el desarrollo del sector lechero, la implementación de la primera etapa del Sistema de Identificación y Registro Animal, el éxito en la eliminación de la aftosa, la adecuación de las normas vigentes para la forestación; el proyecto sucro alcoholero y las políticas para los productores pobres y el tratamiento dado al endeudamiento con el BROU. También señaló el crecimiento de la industria a tasas superiores al promedio del PIB y a los aumentos de los ingresos por turismo.

En el discurso del Presidente se puede apreciar la permanencia del enfoque inicial sobre el desarrollo económico, con dimensiones éticas, de modo que el crecimiento deberá fortalecer el trabajo como ética de vida y la justicia social.

5. Interrogantes para el debate

La puesta en marcha del proceso de cambios anunciado en la campaña electoral es indiscutible y como se ha visto, tiene múltiples logros. Como señaló el Ministro Astori (en 3) el análisis de las experiencias realizadas permite considerar la posibilidad o la necesidad de incorporar correcciones y ajustes. Con el mismo espíritu, el vicepresidente Nin Novoa subrayaba que el equipo de Gobierno no podía dejarse ganar por el conformismo (en 4).

Los importantes logros permiten visualizar nuevos horizontes, poner énfasis en los procesos que presentan un menor ritmo de cambio, diseñar respuestas a problemas nuevos e imprevistos y como en toda obra humana y por lo tanto perfectible, preguntarse que se podría mejorar.

5.1 En la propuesta inicial se hace referencia a la necesidad de recuperar «una sociedad más integrada social, cultural y humanamente», se identifican cinco grandes áreas complementarias y se definen cuatro características del crecimiento económico, «productivo integral, equilibrado, de calidad y sostenible» ¿se han definido indicadores y procedimientos de evaluación que permitan estimar el grado de avance en estos aspectos? ¿se han analizado las interrelaciones y las conclusiones permitieron ajustar la implementación? Algunos indicadores parciales y preliminares llevan a formular algunos interrogantes.

- a) La actividad económica medida por el PIB, así como el número de personas ocupadas alcanzan niveles sin antecedentes en el país. Pero el número de personas pobres, que se redujo desde que cambió el gobierno, en 2006 era todavía un 9% mayor al de

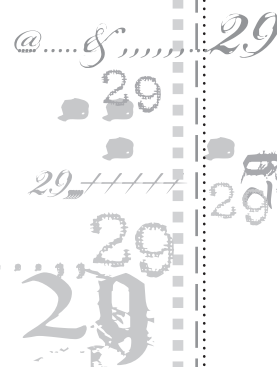


1998. Los salarios reales, que iniciaron la recuperación desde la convocatoria a los Consejos de Salarios, presentan un promedio durante enero – setiembre de 2007 que se encuentra un 11% por debajo del nivel de 1998 o del promedio 1997 – 2001.

- b) Para el año 2007 se fijaron como prioridades mejorar la cantidad y la calidad del empleo. En el aspecto cuantitativo el aumento fue muy importante, pero el empleo de mala calidad retrocede lentamente. De acuerdo a las cifras de la ECHA del INE, el empleo de mala calidad por subempleo o por no tener cobertura de la seguridad social, que comprendía al 45% de los ocupados en 2004, se redujo hasta alcanzar al 40% en enero–marzo de 2006 y al 38% en julio–setiembre de 2007.
- c) un trabajo reciente de la OPP estima que la Reforma Tributaria, el Plan de Equidad y la Reforma de la Salud, tendrán un impacto en una reducción importante de la pobreza.
- d) ¿se han explorado las múltiples interrelaciones entre el Uruguay Productivo y el Social? ¿hay una brecha entre los ritmos de logros macroeconómicos y de logros sociales? ¿cómo incide la política salarial? ¿se podrían discutir nuevas acciones, en particular para acelerar la mejora de la calidad del empleo? ¿se requiere un programa con metas sociales, explicitación de instrumentos, diseño de medidas y asignación de recursos, que tome como modelo el programa macroeconómico?
- e) Como señaló el Ministro M. Arana en el panel sobre «Uruguay Social», la vivienda no ha sido prioritaria en este período. ¿se puede definir como prioritaria para un probable segundo gobierno del Frente Amplio? ¿la estrategia de inclusión social podría tener como cimiento una política de vivienda dirigida a erradicar los asentamientos? Como señaló el Ministro, además de la construcción de nuevas viviendas promoviendo las cooperativas y la autoconstrucción, es posible tener en cuenta como soluciones de menor costo como recuperar viviendas en malas condiciones o subsidiar alquileres

5.2 Para la transición hacia el Uruguay Productivo se han creado múltiples escenarios de encuentro entre el gobierno y los principales actores sociales. En las negociaciones sobre salarios, los Consejos han expandido su cobertura y han funcionado con éxito. Se abrieron nuevas instancias con nuevos actores y una temática más amplia cuando en mayo de 2005 se convocó al Compromiso Nacional y en junio de 2007 al Consejo Nacional de Economía. El Poder Ejecutivo considera que el compromiso en torno a reglas de juego es imprescindible para sostener el crecimiento a largo plazo.

- a) El Presidente Vázquez, con motivo de la Jornada de Compromiso Nacional el 17 de agosto de 2006, subrayó que «ese proyecto de país productivo no sea una estrategia de una fuerza política, de un gobierno, sino que sea la estrategia de un país. Ese es el país que queremos construir y que tendremos que construir entre todos. Un país de producción, de trabajo, que genere riqueza y que sepa distribuir con justicia social esa riqueza.» Invitó a contribuir en la identificación de los «nudos críticos», a presentar propuestas y opiniones sobre los aspectos que consideraban



prioritarios para concretar. ¿cómo se evalúan el funcionamiento y los resultados?

- b) Dos grupos sociales, componentes fundamentales del proyecto político, justificarían un análisis particular, las MIPYMES y la producción familiar agropecuaria. En el plano económico existen diversos programas que implementan la CND, el BROU, el MEF, el MIEM, el MGAP y la OPP de apoyo a estos sectores; se registran 68 programas, de los cuales 43 públicos y 25 privados ¿es adecuada la coordinación? ¿se conocen los resultados? ¿se requieren nuevas acciones? En el plano social ¿se han estructurado como actores y participantes en las instancias de diálogo convocadas?

5.3 En los últimos dos años hubieron importantes cambios en el contexto internacional y cabe preguntarse si sus impactos requieren ajustes en las políticas. En particular,

- a) El aumento de los precios de la carne vacuna, los lácteos y los granos tiene impactos contradictorios. Por una parte, contribuye a alcanzar valores de exportaciones sin precedentes y por otra, aumenta los precios de la canasta de consumo básico. En este segundo impacto se suma el aumento del precio del petróleo. ¿Cómo resolver estas tensiones?
- b) El aumento de la oferta de fondos contribuyó a que, en una eficiente gestión de la deuda, se aprovechara la oportunidad para cambiar deuda cara, de corto plazo y condicionada, por deuda más barata, a largo plazo y sin condiciones. Complementariamente se redujo en forma significativa la relación deuda – producto y se recibieron inversiones extranjeras directas también sin precedentes. Dado este conjunto de resultados positivos,
- i. ¿es posible enlentecer el ritmo de reducción de la relación deuda – producto y aumentar la inversión en vivienda e infraestructura educativa financiada con colocación de valores públicos?;
- ii. ¿es posible incorporar criterios de selectividad de la inversión extranjera directa, estimulando la localización en determinadas actividades y desestimulando en otras?;
- iii. ¿la desdolarización mantiene la misma prioridad, con un dólar que se desvaloriza en los mercados internacionales y cuya cotización en el país es afectada por la política monetaria contractiva? En los últimos meses las colocaciones en unidades indexadas generaron un interés en dólares en torno al 15% anual.
- c) Alcanzar la imagen – objetivo de Uruguay Productivo requiere un conjunto articulado y consistente de lineamientos de políticas para el largo plazo. Se registran importantes inversiones en nuevas áreas y no sólo en la explotación de recursos naturales.
- i. ¿es posible acelerar la reestructura de la producción y las exportaciones, promoviendo la diversificación y un mayor contenido tecnológico? ¿es necesario diseñar nuevas políticas horizontales y verticales para procesar esa reestructura?;



- ii. ¿o, por el contrario, son suficientes las medidas adoptadas? Se han implementado programas de apoyo a 8 sectores por el PACPYMES que ejecuta el MIEM y a 9 conglomerados que ejecuta la OPP, los que a su vez están incluidos en las 7 actividades prioritarias elegidas por la ANII. Se agregan los estímulos de la reciente reglamentación de la ley de Promoción y Protección de Inversiones (Decreto del 26/11/07). Está en curso la coordinación con el CND, la alineación de la oferta de servicios de apoyo y la evaluación.
- iii. La inserción internacional no se dio como se esperaba ¿se han explorado las múltiples interrelaciones entre el Uruguay Productivo y el Integrado? ¿cómo impacta la inserción internacional sobre el perfil productivo?



I. Democratizar la democracia

INTRODUCCIÓN

A las sesiones de discusión realizadas el lunes 26 y viernes 30 de noviembre pasados, asistieron 12 personas: Humberto Ruocco, Hoenir Sartou, Eduardo Piroto, Luis Eduardo Morás, Antonio Pérez García, Óscar Sarlo, Conrado Ramos, Gustavo Gómez, Aldo Marchesi, Yamandú Acosta, Gustavo Pereira, Álvaro Rico.

La metodología de trabajo fue la ya explicada en anteriores documentos. Debo rescatar la diversidad en la integración del grupo (integrantes del gobierno, docentes universitarios, compañeros que trabajan en organizaciones no gubernamentales). Éstos fueron los primeros intercambios de ideas para quienes nunca habían trabajado juntos. También los plazos exiguos para procesar la discusión, dejaron temas para seguir avanzando. Así que el propósito manifiesto por todos es continuar con la reflexión sobre el tema de la democracia en el marco de la Fundación Líber Seregni.

«*Uruguay democrático*». Antes que nada, debo resaltar el carácter unitario del programa de gobierno frenteamplista pre-anunciado en los «5 Uruguay», aunque ahora tengo concretamente que referirme a la dimensión del «Uruguay democrático». Además, es preciso señalar el carácter transversal y bastante abarcador que tiene el mismo concepto de democracia –concepto siempre en discusión–, por lo que no resulta fácil hacer una síntesis de lo propuesto en el «Uruguay democrático», lo discutido en el grupo, lo realizado por el gobierno y lo que aún falta por hacer en un tema tan amplio y polémico.

Lejos de querer reproducir discusiones teóricas sobre el concepto democracia, me voy a circunscribir a la noción de democracia que maneja el informe para realizar su balance, anotando comentarios y críticas.

Por último, debo confesar que la premura con que fue hecho este Informe, si bien tiene la intención de reproducir una discusión colectiva procesada

en el grupo, igualmente me obliga a asumir la responsabilidad por las interpretaciones y/o errores de información que contenga.

a. Subjetividad política

El «Uruguay democrático», en el año 2004, comenzaba refiriéndose a estudios internacionales (Latinobarómetro) que constataban un alto nivel de adhesión a los valores democráticos de los uruguayos (78%) y, simultáneamente, uno de los más altos niveles de insatisfacción respecto al funcionamiento de la propia democracia (45%). Aunque los datos del 2007 hayan cambiado favorablemente, igual se mantiene una cierta brecha: 75% de adhesión y 66% de satisfacción.

A partir de esa constatación, el Informe decía: «creemos que es necesario y posible mejorar la democracia». Esa posibilidad de «mejorar» la democracia –agregamos nosotros– ya no refiere exclusivamente a los aspectos político–institucionales y legales. En estos tiempos, «mejorar» la democracia implica la necesidad de considerar y trabajar políticamente sobre aspectos de la *subjetividad social* que tanto ha cambiado en estos últimos años.

La brecha existente entre adhesión a la democracia, por un lado, e indiferencia o apatía, por otro, es la misma que se puede constatar entre los asuntos personales y los de la sociedad, entre individuo y colectivo. Y las razones son variadas y complejas.

Lejos de pretender moralizar las causas, una de las explicaciones que contribuyen a racionalizar este proceso tiene que ver con el discurso político hegemónico construido en estas dos últimas décadas, que justificó el orden sobre el *principio de lo fáctico*, o la «tiranía de los hechos tal cual son», sin «alternativas racionales posibles» al sistema–mundo capitalista. Ello nos acostumbró a pensar lo social sustraído de la voluntad humana y a negar la política «en tanto construcción deliberada de un orden social» como ha mencionado Norbert Lechner.

El discurso del «realismo» o «pragmatismo» político sustrajo de la discusión pública la reflexión sobre las bases en las que está estructurado el orden capitalista y, acentuando la función de «gerenciamiento» de la política institucional, relegó la capacidad de ésta para construir o reconstruir representaciones simbólicas, interpretaciones teóricas, sentidos, formas de pertenencia comunitaria y reconocimientos recíprocos.

Entonces, «mejorar» la democracia quiere decir, también, *reinterpretar las formas del hacer y el pensar políticos, incorporando la dimensión de la subjetividad de las personas*, sus emociones, valores e identidades, entusiasmos, miedos e inseguridades. Sin ello, difícilmente se revierta la llamada ciudadanía «delegativa» a favor de la ciudadanía «responsable» que pretendemos.

b. Historia reciente y autorreflexión de la izquierda sobre la democracia

El informe «Uruguay democrático» señalaba: «los progresistas no tenemos una visión negadora de la democracia uruguaya (...) por dos grandes razones: 1. Porque somos sustancialmente demócratas. 2. Porque en la construcción de la democracia uruguaya ya no somos invitados, somos protagonistas».



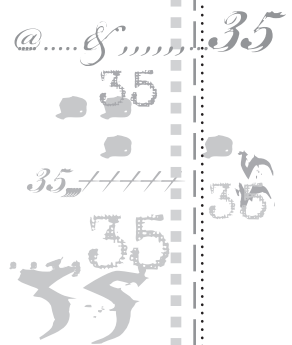
En el Grupo de discusión se intercambi6 y ahond6 la reflexi6n sobre esas dos afirmaciones, en principio correctas y compartidas. Se se6al6 que *la relaci6n de la izquierda con la democracia no fue siempre lineal sino bastante conflictiva*, al menos en las 6ltimas cuatro d6cadas, y que no asumir esas contradicciones dentro de un proceso de autorreflexi6n y explicaci6n de su propia historia, coloca siempre a las fuerzas de izquierda en una posici6n defensiva ante las cr6ticas hechas en el presente sobre su «lealtad democr6tica» en el pasado o en un vaci6 discursivo a la hora de reelaborar, desde su tradici6n, un proyecto democr6tico a futuro.

Sin 6nimo de reconstruir a profundidad esa historia reciente, digamos que en los duros aprendizajes de la izquierda en su lucha contra la dictadura, en el papel que jug6 el Frente Amplio y su Presidente, el Gral. L6ber Seregni (cuando fue liberado por el r6gimen), en las movilizaciones y negociaciones durante la transici6n democr6tica, relegando incluso sus propios intereses (ante proscripciones de candidaturas y grupos) en aras del inter6s general (la vuelta a la democracia), se fue asentando una pr6ctica pol6tica de compromiso con la reinstitucionalizaci6n democr6tica del pa6s y el Estado de derecho por parte de un actor pol6tico que, definitivamente, pasaba a ser protagonista a nivel nacional.

Por otra parte, la temprana aprobaci6n parlamentaria de la Ley de caducidad de la pretensi6n punitiva del Estado, en diciembre de 1986, confirm6 otro componente sustancial del proyecto de la izquierda posdictadura: la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos incorporados a su lucha por la democracia. Eso sustent6 la campaa por el voto verde, hasta 1989.

En el Grupo de discusi6n se sostuvo que a la izquierda le ha costado incorporar reflexivamente a su tradici6n esta experiencia de los a6os '80 y el discurso democratizador radical e instituyente que se produjo en ese contexto de optimismo democr6tico. As6, tambi6n, se se6alaron determinadas 6reas problem6ticas que no est6n asumidas conceptualmente, y ello se traduce en orientaciones poco claras en el plano estrat6gico o en indefiniciones o ambigüedades ideol6gicas. A modo de ejemplo: sobre el rol del Estado, el liberalismo pol6tico, el papel de las empresas privadas, el capitalismo (¿anticapitalismo o perfeccionarlo?). La pregunta es: ¿c6mo se articula la pragm6tica del gobierno con un discurso coherente y un modelo de cambios sustanciales?

No obstante, a modo de s6ntesis te6rica, en el Grupo de discusi6n se argument6 que la pr6ctica y concepci6n de democracia que sostiene la izquierda en la actualidad, incorporan la dimensi6n *pol6tico-procedimental*, aunque no se reduce a ella. Es un modelo de *democracia social* donde su extensi6n a los derechos econ6micos debe garantizar el principio de equidad universal incluyente. Y es una *democracia participativa*, donde el respeto a los derechos fundamentales de impronta liberal se conecta con el ideal republicano y el principio democr6tico-participativo para un desarrollo integral del individuo en relaci6n con su comunidad. En s6ntesis, entender la democracia moderna como un proyecto que conecta con la tradici6n liberal y republicana, al establecer en un mismo nivel jer6rquico tanto la praxis comunitaria como los derechos fundamentales.



Es interesante el aporte conceptual que se realiza en el Informe «El Uruguay Equitativo», acerca de la «democracia equitativa de corte progresista»: «Buscamos un sistema político y social que trascienda la igualdad formal para garantizar una sociedad justa en términos de capacidad y posibilidad de ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, a la noción liberal de ciudadanía, esta forma democrática incorpora la diversidad como condición y la equidad como criterio de ejercicio del poder en cualquiera de sus formas».

Por último, el acceso mismo al gobierno de la fuerza de izquierda (el «intruso político»), en marzo del año 2005, también *democratizó a las instituciones*, con afectaciones democráticas en otros órdenes de la realidad. No se trató sólo de la rotación de los partidos en el poder estatal, en este caso, de signo ideológico contrapuesto o de la alternancia oposición–gobierno, sino un recambio completo de las élites dirigentes en 170 años de historia del país. Ello afectó un *modelo de poder* que fusionaba: aparato burocrático–gobernantes–partidos tradicionales, reproducía el sistema bipartidista, el cogobierno del Estado y el sistema clientelístico en la administración pública. Y este cambio democratizador aseguró, al mismo tiempo, la gobernabilidad institucional, sin el caos preanunciado.

c. La democratización de la política

Hay datos básicos del funcionamiento de la democracia política que, igualmente, resultan convenientes mencionar en un balance para establecer su cumplimiento o no bajo el gobierno frenteamplista, sobre todo porque, antes de asumir, fue puesto públicamente en cuestión su voluntad de respetarlos.

Apenas mencionamos, en ese sentido, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político; las posibilidades efectivas de la oposición para controlar al Gobierno; la libertad de los medios de comunicación para informar; la interrelación respetuosa entre los tres poderes del Estado.

No obstante, poco se avanzó respecto a la renovación de la integración de las instituciones de contralor del Estado (Tribunal de Cuentas y Corte Electoral); lentamente avanza la discusión sobre una ley de financiamiento de los partidos políticos y se ha bloqueado la posibilidad de extender el sufragio a los uruguayos residentes en el exterior del país. Por otra parte, la no aceptación de los partidos de la oposición para integrar los directorios de los Entes y organismos cogobernados, deja sin control de las minorías políticas, por propia decisión, estos ámbitos importantes de la gestión pública.

Desde el punto de vista del discurso político, en el grupo de discusión se observó el hecho de que hay determinadas palabras, de fuerte carga simbólica, que significan independientemente del contexto de enunciación. Al respecto, hay cierta preocupación porque determinados discursos, incluso elaborados desde la izquierda, que hablan de «corporaciones» o «espíritu corporativo» para criticar las posiciones de sectores de trabajadores cuando, en realidad, defienden intereses particulares, sí, pero sin perder de vista el contexto general. Consideramos más correcto, entonces, hablar de «redes», «movimiento social organizado», «movimiento social».



d. La democratización del Estado

Para la izquierda ya en el Gobierno, los temas de la democratización comenzaron a relacionarse con las propuestas de *reforma del Estado* y una *nueva articulación Estado–sociedad civil*. Y ello tiene que ver no sólo con la institucionalidad y producción de leyes sino, en un sentido más amplio, con la producción de ciudadanía responsables y el ejercicio real de derechos políticos, sociales, civiles y culturales.

Aquí hay un eje avanzado en el «Uruguay democrático» que se ha mantenido: «Rescatar la dimensión política del Estado como factor de democracia». El informe «Uruguay democrático» decía que los progresistas no «tenemos una visión autocomplaciente de la democracia uruguaya (...) la democracia no es perfecta pero es perfectible. Siempre es posible democratizarla un poco más». ¿En qué sentidos?...

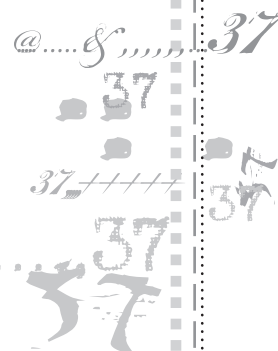
a. Reforma del Estado

Uno de los sentidos de «democratizar la democracia» se relaciona con los temas de *transparencia e información* y la *eficiencia en la gestión estatal*. Por el lado de la transparencia, se insistía en asegurar la *ética administrativa* así como *poner a disposición de la ciudadanía la información y estadísticas oficiales*. En este último sentido, en el Grupo de discusión se señaló que hay avances, destacándose el esfuerzo por implementar el Gobierno electrónico (a nivel nacional y en algunas intendencias) así como la creación de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC).

Por el lado de la eficiencia, las líneas de trabajo marcadas son: asegurar la *racionalización y simplificación de los trámites administrativos* en el marco de la «impostergable y auténtica reforma del Estado» –llamada «la madre de todas las reformas»–; la capacitación y formación permanente y profesional de los trabajadores del Estado; la introducción de reformas en los mecanismos de gestión estatal; cumplir con los parámetros de profesionalización y evaluación de la función pública; jerarquizar la carrera administrativa.

En el Grupo de discusión se señaló que hay un tiempo de aprendizaje en la tarea de gobernar y que, muchas veces, en esa tarea, se constata una tendencia a la fragmentación en la toma de decisiones por parte de diversas agencias gubernamentales combinada, contradictoriamente, con la escasa tecnificación de la política y el reclamo a la colectivizar las decisiones y el control de las políticas públicas. Asimismo, la propia configuración del Frente Amplio como Gobierno–Partido–Movimiento, entrecruza las dinámicas políticas y sociales, las demandas y decisiones, dificultando la necesaria unidad y cohesión en la acción.

Otro tema que se discutió en el Grupo y que se relaciona con la democratización del Estado, fue la intención manifiesta de llevar adelante una reforma de la Constitución. Se opinó al respecto que nuestro país no tiene una constitucionalidad fuerte porque la Constitución y sus reformas se han vinculado más a los vaivenes de la lucha político–electoral y menos a establecer reglas de juego generales e inamovibles. Incluso, este mecanismo se ha extendido a corporaciones y diversas organizaciones de la



sociedad civil que intentan alcanzar sus reivindicaciones incorporándolas al texto constitucional, vía plebiscitos y referéndums. En todo caso, no se puede identificar reforma constitucional con reforma electoral, sería un mal arranque presentar así el tema ante la opinión pública. Quizás, el mecanismo más idóneo para dichas reformas sería la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

b. Ética administrativa del Gobierno

El «combate a toda forma de corrupción» estuvo señalado como tarea medular de la gestión frenteamplista. Tal decisión es absolutamente compatible. El Informe «Uruguay democrático» ya planteaba, con insistencia, el tema de las auditorías. En la misma dirección, en el grupo de discusión, se señaló la necesidad de contar con instancias más autónomas de auditoría y control de la gestión pública.

Además, se observó críticamente la tendencia actual a judicializar la política y, dentro de ello, a judicializar las denuncias sobre las conductas de los hombres públicos. El derecho no puede regular todos los comportamientos; y también se orienta incorrectamente a la opinión pública si se sostiene que todo aquello que no es delito para la justicia penal, es ético. Se planteó en el Grupo la necesidad de impulsar ámbitos independientes de las lógicas partidarias y penales, cuyos pronunciamientos no sean vinculantes pero que, sobre la base de valores cívicos, fijen posición respecto a la transparencia de las conductas de hombres públicos. También se señaló que dentro de esos espacios se deben dar todas las garantías para no pre-juzgar o realizar juicios basados en intereses particulares.

Una experiencia concreta que se volcó en nuestra discusión es la siguiente: la Oficina Nacional del Servicio Civil, a partir de un reciente convenio con el CLAEH, estructuró un Programa de capacitación en el área de la ética pública. Otro ejemplo legislativo es la aprobación de la Convención de la ONU contra la corrupción.

c. Democratización de los medios de comunicación

Sólo hay dos menciones a este tema tan importante en el «Uruguay democrático» y en el «Uruguay cultural». En el grupo de discusión se remarcó que no existe aún una política pública de comunicaciones por parte de la izquierda y el gobierno.

Así, también, se señaló que el reciente proyecto de ley de Radiodifusión comunitaria es un ejemplo para mostrar la capacidad de iniciativa de organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el sistema político y para la búsqueda de un desarrollo más equilibrado entre las formas privada (predominante), la pública y social-comunitaria en materia de comunicaciones. También hay enunciados generales en el texto de la ley que aparecen como principios democráticos en materia de comunicaciones.

Allí se sostiene que los medios son un soporte técnico para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información; se afirma que el espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general; se expresa



que el Estado administrará las frecuencias en base a la promoción de la pluralidad y diversidad, la no discriminación y garantías de igualdad de oportunidades para el acceso a los medios, la transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de frecuencias y el efectivo contralor por parte de los ciudadanos.

A partir de esos postulados, en el Grupo de discusión se debatió acerca de que los medios de comunicación como espacios públicos administrados por privados, y que como espacios públicos son determinantes para educar en los principios de la diversidad cultural y la igualdad de oportunidades, aunque ello no siempre está presente en las programaciones de esos medios, especialmente en la programación televisiva, generalmente de mala calidad, «pasatista» y «consumista», que deja sin opciones al usuario. Sería necesario, pues, promover instancias a nivel de la sociedad que orienten o pauten determinados contenidos y donde el resultado de esa intervención no fuese de «suma cero» sino que los medios ganen a través de obtener una mayor audiencia.

La construcción de la opinión pública se vuelve crucial para cualquier democracia que aspire a ser una democracia virtuosa, es decir, con una fuerte participación ciudadana. Los riesgos de manipulación de la opinión pública de los diferentes grupos de poder a través de los medios de comunicación, le transfiere un rol importante a la opinión pública ilustrada, a la función que tienen que cumplir tanto la prensa como los intelectuales en una sociedad democrática.

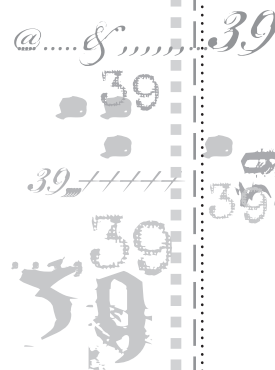
Una iniciativa presentada por organizaciones de la sociedad civil y tomada por el sistema político es el proyecto de ley sobre Acceso a la información pública. Resulta imprescindible que el Estado garantice ese derecho a la información como el derecho a la intimidad de las personas, otorgando la debida protección a la información de tipo personal y datos sensibles, la utilización de bancos de datos públicos o privados y la acción de habeas data para proteger tales derechos.

Resulta muy importante en las políticas de democratización y acceso a la información y al conocimiento la puesta en práctica del Plan Ceibal, mediante el cual todos los alumnos y maestros del sistema escolar público uruguayo tendrán su propia computadora. Así, también, el Plan de Alfabetización: «En el país de Varela, yo sí puedo», donde se instruyó inicialmente a 10 mil personas y se extenderá a 34 mil en el año 2009, para quienes no finalizaron la escuela siendo mayores de 19 años.

II. Democracia participativa. Ciudadanía, descentralización

A. SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación ciudadana no es sólo una propuesta en el programa de gobierno sino que es parte de su modelo de democracia y proyecto de sociedad, como se indica en el Informe «Uruguay democrático».



En el Grupo de discusión se trataron los *tipos* de participación, los *requerimientos* o *condiciones* para la participación ciudadana responsable y los *límites* a la participación en las sociedades complejas. Un fuerte discurso participativo no siempre se corresponde con las condiciones y métodos para procesar la participación y tomar decisiones eficazmente ni tampoco la suma de movilizaciones ilustra una «sociedad participativa». La participación se relaciona con las posibilidades materiales y deliberativas, y para ello se deben cumplir determinados requisitos: acceso a la información; desarrollo de capacidades; disposición de tiempo.

Asimismo, se insistió en que no se pueden imponer formatos únicos sino diferenciados de participación, entendiendo que los mismos pueden ser de tipo consultivo, deliberativo, asesoramiento, en instancias de control o de toma de decisiones.

Un tema coincidente en el Grupo de discusión del «Uruguay democrático» en este (y en otros) puntos, es la inexistencia de reflexión, o al menos referencias o preocupación, sobre el tema de la participación de los jóvenes. Un gran problema a resolver para la izquierda es el vínculo y la comunicación con las nuevas generaciones y democratizar las estructuras internas de la coalición en el sentido de *recambio generacional*.

Otro punto que se discutió en el Grupo refiere a cómo la noción de «pueblo», que en los años 60–70 era el concepto que resumía la heterogeneidad de clases que convocaba el proyecto revolucionario, fue transformándose, sin demasiada reflexión, en la noción de «sociedad civil» en el Uruguay posdictadura. Y ello genera confusiones y apelaciones diversas.

En todo caso, en términos generales, en el Grupo se insistió en la improcedencia de reducir la sociedad civil a los sectores sociales organizados (caso movimiento sindical, cooperativo o empresarial) ni tampoco su identificación total con las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs). Pero respecto a estas últimas, se señalaron en el Grupo de discusión dificultades del gobierno de izquierda para resolver su relacionamiento con ellas, el rol a cumplir por las mismas y el tratamiento tributario.

Indudablemente, el alcance del concepto «sociedad civil» asume en estos tiempos una mayor complejidad al integrar una red de asociaciones e instituciones no estatales, espacios públicos autónomos que, además de la economía, incluye a asociaciones, movimientos sociales y sindicales, grupos de interés.

La sociedad civil está también integrada por organizaciones sociales voluntarias, particularmente las asociaciones civiles componentes del llamado Tercer Sector. Precisamente, en el Anteproyecto de Ley de Organizaciones Civiles sin Fines de Lucro que se discutió durante el año 2006, se declara el interés en el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil organizada en la vida colectiva, por lo que el Estado, respetando la independencia de la misma, deberá estimular, asesorar y promover a las organizaciones sociales sin fines de lucro. En esa misma dirección, se aprobaron normas a través de la ley N° 17985 para facilitar la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas.

En el Grupo de discusión también se sostuvo que existe una sociedad «no organizada», que no tiene poder de incidencia real en las negociaciones y



decisiones públicas dado que los que generalmente acceden a esas instancias son quienes están organizados, tienen voz e intereses prefijados. También las formas de pobreza generalizadas tienden a la fragmentación: ¿quién representa a los excluidos?

Quizás las dificultades de organización y participación de la sociedad esté demostrando esa heterogeneidad y dispersión de las formas de agrupamiento y sociabilidad, acentuadas por la reestructura neoliberal y el predominio de una lógica de mercado que se corresponde a una sociedad atomizada.

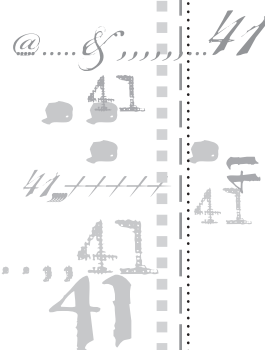
Dicho de otra manera, la complejidad de las sociedades modernas potencia mayores opciones y, con ello, un incremento de las libertades individuales. Pero, al mismo tiempo, demanda mecanismos de respuesta inmediatos para la satisfacción de las necesidades sociales. Ante ello, el Estado, sin pretender «estatalizar» a la sociedad, dispone de recursos para proporcionar condiciones—marco para que las organizaciones de la sociedad civil puedan existir e intervenir eficazmente y para promover la participación y creación de ámbitos articuladores de la complejidad social que, al mismo tiempo, aseguren el ejercicio real de las libertades democráticas.

En el Grupo de discusión se abordó el tema de la Universidad de la República y la dificultad (o doble condición) de ubicarla, por un lado, como parte del Estado y, por otro, como parte de la sociedad civil. En todo caso, se insistió en el hecho de marcar una ruptura entre universitarios y política —al menos en el sentido histórico o tradicional— y que la izquierda no aprovecha suficientemente el capital intelectual y cultural acumulado en la Universidad. Por otra parte, también se señaló críticamente que no siempre la Universidad es ejemplo de cultura de la discusión cuando ha clausurado temas en debate o no ha construido condiciones para la autoevaluación permanente de sus propios fines y funciones. Se planteó crear «interfases» entre Academia y Política para utilizar el capital cultural y racionalizar formas de apropiación de los contenidos de sus propias experiencias prácticas.

Volviendo al punto de la participación ciudadana, algunas iniciativas concretas presentes en el Informe «Uruguay democrático», creemos, no han cristalizado aún. Por ejemplo: el Plan estratégico de fomento de la participación ciudadana con la sociedad civil; la Ley básica de participación institucional; la creación del Consejo Ciudadano de Seguimiento de los Compromisos de Gobierno.

Otras iniciativas del gobierno sí han prosperado, aunque han tenido una complicada evolución posterior. La aprobación de la Ley N° 17935 por la que se crea el Consejo de Economía Nacional (CEN) como un «ámbito institucional de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado para abordar los aspectos económicos y sociales de las políticas públicas y como una instancia de representación de la sociedad civil».

Otro ejemplo concreto de promoción de la participación a través de iniciativas gubernamentales fue el llamado Debate Educativo que concluyó con el Congreso de la Educación. En términos cuantitativos es una de las experiencias más relevantes de participación en las que se realizaron 713 asambleas territoriales (544 en 171 localidades del interior y 169 en Mon-



tevideo) con algo más de 19 mil participantes. Los encuentros sectoriales fueron 32, alguno de los cuales se convocaron en forma autónoma a la Comisión Organizadora, y asistieron 2370 personas en representación de 157 organizaciones. Con expectativa se espera el trámite de discusión para la aprobación de la Ley de Educación, el año entrante, y cómo se continuará el relacionamiento entre el Gobierno, los sindicatos de la enseñanza y estudiantiles, algunos de los cuales ya fijaron posición sobre la ley.

Finalmente, en el Grupo de discusión se sostuvo que aún faltan ámbitos a construir para negociar y dialogar desde la sociedad con el gobierno. Y que los principales mecanismos que influyen en los integrantes del gobierno son: a) las encuestas y la sensibilidad de los dirigentes a sus resultados; b) los pronunciamientos públicos de notables sobre determinados temas, opiniones calificadas que operan informalmente y c) las peticiones directas que obligan a concesiones. Dichos mecanismos no resultan suficientes en el intento de transformar las reivindicaciones particulares e intereses parciales en una voluntad general y sentido de pertenencia a una comunidad nacional.

B. DESCENTRALIZACIÓN

El territorio es también una organización espacial del poder y, en ese sentido, la descentralización de decisiones, funciones y recursos es el intento de transferir poder de los ámbitos centralizados a los ámbitos departamentales y locales. Se destacaron las experiencias acumuladas en la gestión frenteamplista de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), en particular, las vinculadas a descentralización y presupuesto participativo.

A partir del impacto de la crisis del año 2002 y sus efectos más agudos en el interior del país, se sostenía que ello era también «resultado de una concepción de país centralizado y de un estilo de gobierno tecnocrático», y se proponía descentralizar en el marco de un proyecto nacional de desarrollo productivo en el que los gobiernos departamentales respondieran a la realidad local y no a los intereses del partido ni fueran rehenes del gobierno nacional de turno.

En estos días se ha conocido un anteproyecto de Ley de Descentralización Política presentado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a discusión del Poder Ejecutivo, que recoge aportes de varios partidos y que promueve la creación de un nivel de gobierno que acerque la gestión del Estado a todos los habitantes del país, fomentando la participación ciudadana y transformando gradualmente «atribuciones, poderes jurídicos y recursos» hacia los municipios. Entre otras medidas, está la creación de gobiernos locales («municipios») y la figura del alcalde, elegibles por votación popular en localidades con determinado número de habitantes y en plantas urbanas de las capitales departamentales.

C. RELACIONES SOCIALES, LABORALES Y EMPRESARIALES

Tenemos una experiencia muy importante y positiva en los primeros tiempos del gobierno frenteamplista en este tema. Es el llamado Compromiso Nacional, que se propuso en forma coincidente con la instalación de los



Consejos de Salarios para recorrer un camino de «discusión, diagnóstico comunes y acuerdos sobre realidades de acción por parte del gobierno y actores sociales». En el documento de convocatoria se relacionaba dicho Compromiso con el Programa de gobierno frenteamplista para «proponer acuerdos en políticas económicas y sociales» y donde se le otorgaba un rol protagónico a los sectores sociales en la «formulación de políticas, búsqueda de acuerdos y compromisos, compartiendo información y asumiendo responsabilidades conjuntas».

Estas decisiones estatales tienen enorme repercusión en favorecer las formas de organización y afiliación sindical.

Otro ejemplo importante de articulación Estado–sociedad se da a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la planificación e instrumentación de las políticas sociales. No sólo lo desarrollado a través del Plan de atención de la emergencia social y el Programa de ingreso ciudadano como instrumentos para reconstruir tejido social y como medios de dignificación de las personas, como ya se señaló en la sesión del lunes pasado, sino también a través de la constitución de Consejos Sociales Departamentales o el Espacio de Diálogo Social como espacio de «diálogo, asesoramiento e intercambio de información y visiones sobre Políticas Públicas Sociales entre el MIDES y Organizaciones de Segundo y Tercer Grado de la Sociedad Civil» y para contribuir «al diseño, implementación y evaluación de políticas sociales integrales, universales y transversales que promuevan ciudadanías sin discriminación de ningún tipo».

También existe coincidencia en el Grupo de discusión en señalar como un avance democrático muy importante la reinstalación de los mecanismos de negociación colectiva y los consejos de salarios (ley N° 10.499) donde el Ministerio de Trabajo juega un rol articulador fundamental entre los intereses empresariales y los de los trabajadores. En el Acuerdo marco de negociación colectiva del Sector Público, se declara expresamente que «las relaciones, diálogo y negociación desde el punto de vista institucional se han expresado por medio de la negociación colectiva», tradicionalmente en el ámbito privado, pero ahora también en el ámbito público.

Estas decisiones estatales tienen enorme repercusión, por ejemplo, en favorecer las formas de organización y afiliación sindical así como la participación de los trabajadores en el área productiva, a través de los múltiples emprendimientos para recuperar fábricas o empresas que quebraron con apoyo del Estado.

Asimismo, la libertad sindical y el fuero sindical son fundamentales para el respeto a los derechos sociales y económicos. Allí destaca la aprobación de la Ley N° 17940 que dicta normas para la promoción y protección de la libertad sindical. También es importante la extensión de derechos a los trabajadores rurales (ley de 8 horas) y reglamentar el trabajo doméstico, acciones nunca antes realizadas.

D. SEGURIDAD CIUDADANA

En el Informe del Dr. Tabaré Vázquez del año 2004, se afirmaba que «el Uruguay democrático requiere una política sustentable de seguridad pú-

@.....&..... 43
43
43
43
43
43

43.....
43
43
+---

blica que armonice competencias y decisiones de los diferentes poderes del Estado». Y se insistía en una visión no estrictamente «policial» de la seguridad pública dado que la misma hace a la integración social y convivencia ciudadana.

No es fácil transformar las políticas del Estado respecto al delito y garantizar el derecho a la seguridad como un derecho humano, según consta en el Informe «Uruguay democrático». Es que el fenómeno de la «criminalización de la sociedad» desde el Estado es una lógica institucional que se reproduce, al menos, desde hace 35 años en el país: desde los años '60 y la dictadura bajo la lógica amigo-enemigo y, más recientemente, a través de la relación delincuente-víctima. Ello refiere no sólo a los sujetos del delito sino a un proceso envolvente, que prefiguran un tipo de sociedad de sospechas y desconfianzas y en una «ciudadanía del miedo» con afectaciones culturales varias: segregación residencial, privatización de la seguridad, percepción del espacio público como amenaza, reclusión en la familia.

En el Ministerio del Interior, actualmente, radica el Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Se trata de buscar la causalidad de la violencia en los barrios más pobres y adoptar medidas preventivas no sólo a cargo de la Policía. El concepto que promueve el Ministerio del Interior es apostar a la ciudadanía autoorganizada. Por eso, las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana están integradas por las organizaciones de la sociedad civil ya existentes, además de representantes del Ministerio del Interior y de los gobiernos locales. Dos problemas se señalaron en la discusión del Grupo: No hay «militantes» de izquierda en las organizaciones más vinculadas al tema de la seguridad ciudadana y existen prejuicios de la izquierda para encarar el tema debido a su propia historia de persecuciones.

Se recordó en el Grupo de discusión que la segregación residencial no es sólo por problemas económicos sino generacionales, donde el tema de la juventud emerge como un gran tema para la izquierda. Estos fenómenos traen aparejado la visualización del espacio público como amenaza; la privatización de la seguridad; el cuestionamiento de lo colectivo, la reclusión en la familia, el enrejamiento de las casas.

Como avances, se destacaron la aprobación de las leyes de Humanización y modernización del sistema carcelario y la que crea la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario y resulta necesario observar con atención la aplicación de la ley sobre procedimientos policiales.

También se señaló aquí una contradicción a resolver, que puede ser provocada o por la percepción de la ciudadanía y/o la falta de comunicación de las autoridades. Por un lado, existe una opinión pública favorable a la política de derechos humanos implementada por el gobierno con relación al pasado dictatorial reciente y, por otro lado, en una reciente encuesta se constataron bajos índices de opinión respecto a las políticas ministeriales en los temas de pobreza (MIDES) y seguridad (Ministerio del Interior).



III. Derechos humanos y justicia

Si entendemos por democracia la realización de un régimen de derechos humanos la interpretación del Poder Ejecutivo respecto al cumplimiento del artículo 4° de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado ha implicado lentos, tardíos, parciales, pero muy importantes avances después de más de 30 años, tanto sobre la verdad del período histórico dictatorial como sobre la justicia con relación a los responsables de la violación de los derechos humanos, en particular, en lo referente a la desaparición forzada de personas como delito de lesa humanidad. El habilitar investigaciones arqueológicas en busca de sitios de enterramiento y localización de restos de personas detenidas desaparecidas así como las investigaciones históricas de la Presidencia de la República y la publicación de los 5 tomos que dan cuenta de los resultados de las mismas van en la misma dirección.

Se abrió ahora una instancia de recolección de firmas y convocatoria directa a la ciudadanía a iniciativa del movimiento sindical, organizaciones sociales y de derechos humanos y personalidades que promueven la anulación de la ley de caducidad. La relación del gobierno y de los partidos de izquierda ante la iniciativa de la sociedad civil será un punto conflictivo en un tema muy sensible para la izquierda.

Por otra parte, se señaló positivamente que el país ha incorporado el derecho internacional de los derechos humanos a la legislación nacional, aunque no siempre la adopción de dichos parámetros significa que se tengan las condiciones para su efectivización. Por ejemplo, aprobación del Convenio interamericano sobre torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a Refugio y el estatuto de Refugiado; la Convención interamericana contra el terrorismo; Normas sobre cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y lesa humanidad.

Ayer, jueves 6 de diciembre, se aprobó en el Parlamento la ley sobre Sistema Nacional de Archivos, que llena un largo vacío legal en la reglamentación del acceso de la ciudadanía a la documentación e información estatal, particularmente referida al pasado dictatorial, protegiendo, junto al derecho a la información, el derecho a la intimidad.

Asimismo, en materia de reparación, resaltan la aprobación de leyes para presos y perseguidos políticos, exiliados y clandestinos (ley N° 18033) así como para personal militar destituido por razones políticas o ideológicas o el anteproyecto que se está discutiendo para reparar a los trabajadores de la prensa perseguidos o la enmienda que contempla a los trabajadores frigoríficos despedidos arbitrariamente bajo la dictadura.

En materia de políticas de la Memoria, se rescató la inauguración en el Día Internacional de los Derechos Humanos, el lunes 10 de diciembre, del Centro Cultural y Museo de la Memoria y la discusión de un anteproyecto de ley sobre Archivo de la memoria.

Pero los derechos humanos no son sólo asuntos del pasado. En el año 2006 se creó la Comisión Nacional contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación; se instrumentaron derechos implícitos en



el Plan de Equidad; en el año 2007, la ley sobre Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; las normas para el ingreso a la función pública de personas con discapacidad; normas para la regulación del trabajo doméstico. El MEC anunció un programa para difusión y exigencia del respeto de los derechos humanos que supone el trabajo en todo el territorio nacional de 1000 promotores en esa materia.

Respecto al Poder Judicial, el gobierno dio muestras claras de dar un nuevo trato más digno al Poder Judicial, acorde con sus reivindicaciones históricas, en una eventual reforma del Estado. Sin perjuicio de ello, la actuación del gobierno en algunos temas puntuales (guardahilos de Antel, reforma tributaria, desocupaciones de lugares de trabajo) muestran un manejo discutible, que generó reacciones adversas, también en los magistrados.

IV. Cultura. Diversidad y transversalidad de las políticas públicas

A. CULTURA Y DIVERSIDAD SOCIAL

En el informe del Dr. Tabaré Vázquez del año 2004, en la parte de cultura se señala, por un lado, que aún se padecen en ese campo consecuencias no revertidas de la época de la dictadura, que han dejado rastros menos visibles en la convivencia de los uruguayos, y que se pagaron altos costos en sacrificios personales e institucionales, así como bloqueos en la transmisión intergeneracional. Asimismo, por otro lado, el informe señala que los procesos de globalización han acentuado el carácter mercantilista de la cultura en estos tiempos.

Dentro de las políticas culturales, debemos mencionar la convocatoria a la Asamblea Permanente de la Cultura como ámbito consultivo, honorario y representativo de la pluralidad cultural y como forma de alentar la descentralización cultural a los efectos de superar las asimetrías entre Montevideo y el interior. Más recientemente, se echaron bases para una nueva institucionalidad cultural y la constitución de un Consejo Asesor de las Artes y la Cultura. Se concretó lo que en el Informe del año 2004 se adelantaba, la donación del archivo privado de Juan Carlos Onetti al Archivo Nacional.

En materia cultural, el Grupo de discusión analizó que no se puede intentar homogeneizar a todos los sectores sociales desde el Estado. Sí es conveniente ensayar mecanismos de articulación y control ciudadano que contribuyan a la construcción de nuevos sujetos. Es decir, construir la idea de «diversidad» y asegurar las condiciones para su realización, no sólo como condición socio-económica sino en tanto diversidad ética, cultural, de opciones de vida y en tanto sujetos representativos de esa diversidad. En ese sentido, existen dificultades de reconocimientos, y ello no es tanto o no sólo un problema de derechos políticos sino de derechos culturales y de mentalidad.



B. DIMENSIÓN DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El informe del año 2004 sobre «El Uruguay equitativo», se propone una articulación de los «5 Uruguay», incorporando la diversidad con una mirada de género, proponiendo allí políticas elaboradas por la Unidad Temática de los derechos de las ciudadanas. El enfoque es la transformación de la condición de género como contribución a una distribución de poder equitativo y a la igualdad de desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas.

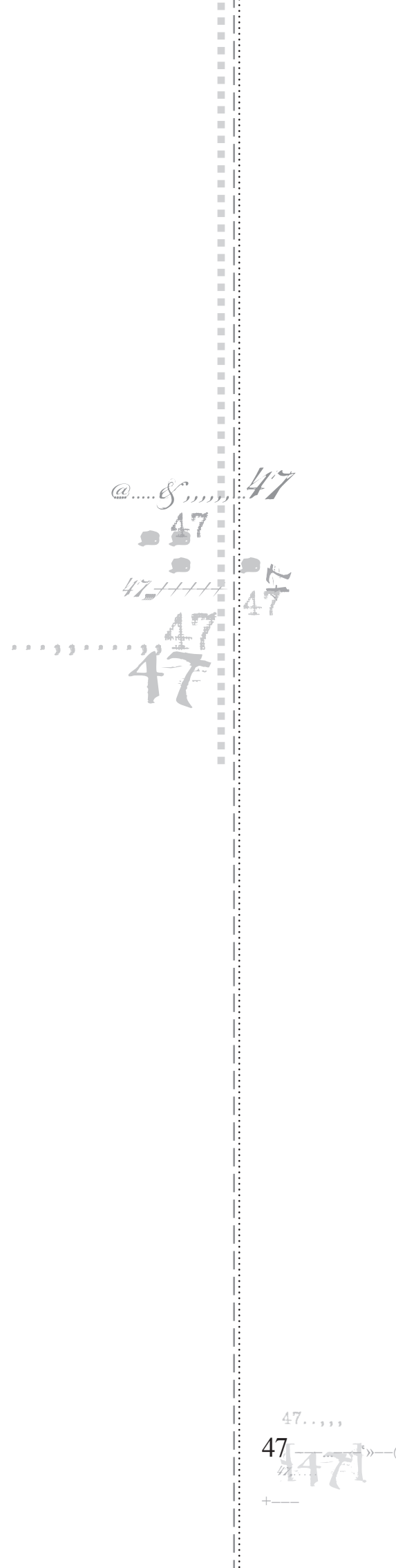
Hay experiencias concretas como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, en las que la sociedad civil organizada jugó un rol fundamental. Allí se procesó una apertura a la participación social a través de una iniciativa surgida del MIDES a través del Instituto Nacional de las Mujeres. Este plan tuvo una dinámica organizativa en base a asambleas realizadas en 11 departamentos; reuniones sectoriales; consultas con autoridades nacionales y departamentales; apertura de un sitio web para exponer y recepcionar iniciativas. A través de esa metodología y organización se trató de construir ciudadanía desde el gobierno a partir de cooptar la agenda trabajada por las organizaciones de la sociedad civil y utilizar el conocimiento y las prácticas acumuladas que pasan a orientar políticas de Estado en la materia.

Así, también, la propuesta del Plan de igualdad de géneros se llevó a discutir con la Universidad. Y luego con las mismas mujeres, como un ejercicio de participación que posibilitara la formación de sujetos propios y un sentido de pertenencia y reconocimiento de derechos. El desafío fue no sólo construir espacios de articulación sino de control y seguimiento de lo resuelto en materia de género.

La incorporación de esa dimensión de género a la política y su carácter transversal se define como una tarea progresista, «en la medida que implica atender la desigualdad de condiciones entre las personas en función de patrones dominantes según el sexo», y transformar esa situación, es «transformar las bases mismas de sustentación del poder hegemónico, donde la división sexual del trabajo se ha naturalizado y ha contribuido a mantener ese poder».

C. LEGISLACIÓN DE AVANZADA SOBRE DERECHOS CIVILES Y CULTURALES

Por último, Uruguay avanza en re-ocupar un lugar internacional privilegiado en materia de indicadores sociales y en materia de derechos civiles y culturales. En esa dirección van, por ejemplo, la adopción de leyes como la que regula las uniones concubinarias; la ley de Defensa de la salud sexual y reproductiva, que admite el derecho de la mujer por propia voluntad a la interrupción del embarazo en determinadas condiciones, plazos y circunstancias; leyes sobre el maltrato de niños y niñas menores de 18 años. Esas leyes resaltan, entre otras, por expresar cambios culturales y de mentalidad muy importantes, que esperamos sean autosostenidos y continuados por la sociedad, más allá del tiempo de los gobiernos.



Balances y prospectos de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional del Uruguay (2004–2007)

I. INTRODUCCIÓN

Antes que nada se impone agradecer a la Fundación Liber Seregni y a sus autoridades la invitación para coordinar esta jornada de balance sobre el llamado «Uruguay Integrado», uno de los grandes cinco ejes programáticos con los que la actual fuerza política de gobierno, el Frente Amplio, compareció en el último proceso electoral de 2004. También se vuelve necesario, como siempre, el señalamiento previo desde dónde se habla, cuáles son las premisas que establecen los límites y alcances de las consideraciones que siguen. De acuerdo a la metodología propuesta por las autoridades de la Fundación y aceptadas por los cinco coordinadores designados para orientar las discusiones, el análisis que se presentará recoge en buena medida la relatoría conceptual de las discusiones e intercambios efectivizados en el Grupo de Trabajo Ad Hoc convocado para este eje de reflexión. De todos modos, en este texto se presentan también consideraciones y reflexiones que sólo comprometen al suscrito por lo que de común acuerdo con el resto de los integrantes del Grupo, el análisis siguiente es de mi entera responsabilidad. En ese marco, su objetivo apunta a proponer una evaluación general sobre las propuestas en torno al «Uruguay integrado» realizadas en la campaña electoral por el partido hoy gobernante, así como el señalamiento de algunos insumos para reflexionar en torno a los contextos actuales, las tareas pendientes y las perspectivas y desafíos que plantea un horizonte de cambio en la perspectiva de los temas involucrados en el citado eje programático.

Demás está decir que, desde un enfoque prioritariamente –aunque no exclusivamente– académico, el objetivo es contribuir con rigor, apertura de miras y afán constructivo a una profundización y al ajuste adecuado de las opciones asumidas por el gobierno y por el país todo en materia de inserción internacional, con énfasis especial en lo que refiere al escenario actual de la integración regional. El tono franco y crítico del análisis

responde a la convicción acerca de la necesidad de una interfase sincera y productiva entre política y academia, sabedores además de que uno de los mayores peligros que afronta todo partido político y en especial uno que ostenta responsabilidades de gobierno es la de quedar prisionero de circuitos cerrados y complacientes. Una Fundación que lleva el ilustre nombre de Líber Seregni sin duda que tiene una vocación de origen en el sentido del primer enfoque anotado. A ese legado es al que queremos hoy ser fieles.



En estos tiempos que corren, no parece necesario abundar en argumentos respecto a la relevancia central de tener buenas estrategias de inserción internacional como parte de una política exterior consistente, que sirva como base de desarrollo sustentable para cualquier país, en especial para aquellos más vulnerables, «tomadores de precios y de reglas», como es el caso de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos. A lo largo de toda su historia el Uruguay ha sido un ejemplo paradigmático a ese respecto. Sus mejores momentos siempre han estado vinculados con la implementación de una política exterior sólida, con objetivos estratégicos claros, con una mirada de mundo amplia y no restringida con ningún tipo de anteojeras, con una definición ponderada sobre los intereses, las posibilidades y también los daños posibles ante la perspectiva de adopción de iniciativas. Y en esa tarea, que cuando acertó tuvo fragua efectivamente nacional, por supuesto que los actores fueron múltiples, que no sólo actuó el gobierno sino que la oposición y los actores sociales jugaron en ocasiones roles primordiales, incluso desde la contestación. Tomemos un solo ejemplo central: ¿cuál hubiera sido la historia uruguaya luego de la segunda posguerra si no se hubiera detenido la instalación de bases norteamericanas en territorio uruguayo en 1940 y en 1944?

En ese tipo de encrucijadas (y toda América Latina enfrenta hoy desafíos semejantes y en muchos casos inéditos en relación a su inserción internacional) es cuándo más deben ponderarse las exigencias de una política exterior correcta. Respecto a ello es muchísimo lo que se puede decir. Pero resumamos el señalamiento en la mención de tres condiciones ineludibles y particularmente importantes: i) una definición clara de estrategias (tanto en términos de intereses, objetivos y procedimientos) de corto, mediano y largo plazo; ii) una visión certera y aggiornada acerca de los escenarios internacionales en los que el país puede jugar un papel para mejorar sus posiciones; iii) una estimación informada y pertinente sobre los costos y las ganancias de cada una de las opciones verdaderamente disponibles, partiendo de la base del contexto de restricciones que la acción internacional de países como los nuestros debe enfrentar para lograr un «lugar» efectivo en el mundo de hoy.

Estas y otras condiciones necesarias para una política exterior sólida y certera, como la historia latinoamericana y universal lo demuestran en forma abrumadora, nunca son producto de la voluntad de personajes «iluminados», de adaptaciones intuitivas frente al giro cambiante de las coyunturas, de operaciones políticas exitosas que, ayudadas por las circunstancias de corto plazo, posibilitan en forma vertiginosa el cambio de humor en la opinión pública. En pocos temas como en éste de la política exterior, no hay que confundir opinión pública con ciudadanía. La cons-



trucción de una política exterior consistente y eficaz requiere ejecutores e información calificados, tramitación responsable y pública de las opciones en agenda, incorporación generosa y pluralista del aporte de expertos y decisores (vengan de donde vengan), en suma, la legitimidad democrática que brindan las iniciativas políticas que permiten a una sociedad tomar un rumbo definido (por cierto, nunca exento de riesgos y avatares), con los ojos bien abiertos y los cálculos bien hechos.

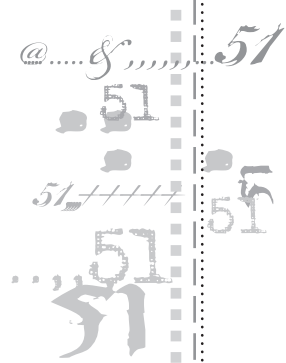
II. ALGUNAS INTERROGANTES PARA LA REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

En este apartado queremos proponer un modelo de análisis sintético a nuestro juicio apto para orientar la reflexión tanto en lo que refiere a la evaluación de las formas y sistemas de toma de decisiones prevalecientes en la materia en nuestro país, como para realizar un análisis riguroso en torno a los niveles de calidad efectivas de las estrategias de inserción internacional en general y de la política exterior en particular. Este modelo está tomado en su totalidad y en forma casi textual del trabajo de Carlos Luján «*Hacia un programa de reflexión en la acción: toma de decisiones, liderazgo y calidad de la política internacional*», publicado en Gerardo Caetano (Coordinador), «*América Latina. Desafíos de su inserción internacional*», pp. 19 a 33, que acaba de publicarse por el CLAEH en Montevideo.

«Un primer nivel de preguntas refiere a **los intereses, las opciones y los criterios de legitimidad que son base de las políticas concretas en materia internacional**:

- ¿Los involucrados en el proceso de elaboración, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política internacional del Uruguay, ¿han definido explícitamente los intereses del país? Si sí, ¿cuáles son y cómo han sido explicitados?
- ¿Se han tomado en cuenta las prioridades y limitaciones de los otros actores internacionales, sean estos estatales o no? Si sí, ¿cuáles son tales prioridades y limitaciones?
- ¿Se han generado un número suficiente de opciones de políticas posibles en el diseño de la política exterior del país?
- El proceso de «inventar» opciones, ¿está separado del proceso de acuerdo interno sobre el rumbo a seguir? Si sí, ¿por qué?
- ¿Se buscan principios de legitimidad que sean plausibles para todos los actores internos y externos?
- ¿En qué medida se fundamenta la conveniencia de una línea de política en el marco de una visión estratégica de largo plazo?
- Para evaluar las políticas, ¿se usan criterios de optimización o de satisfacción de los intereses del país? ¿Se consideran los precedentes existentes y valores externos, por ejemplo justicia o bienestar de la población, en la evaluación de las políticas públicas internacionales?

Un segundo nivel de interrogantes se centra en **las relaciones entre las partes y los procesos de comunicación de la política internacional del país**:



- °-... ¿Cuál es la capacidad de trabajo conjunto de las partes involucradas en la generación de una política internacional?
- °-... ¿Hay una relación estable de cooperación entre dichas partes?
- °-... ¿Esta relación se fundamenta en acciones realizadas en gobiernos anteriores?
- °-... ¿Las partes asignan importancia al tipo de relación que quieren tener en el futuro? Si sí, ¿cuánta importancia otorgan a la relación que tendrán en el marco de la próxima administración de gobierno?
- °-... La manera en que se comunican las partes, ¿ayuda o interfiere en su capacidad de manejar constructivamente el conflicto?

El tercer nivel remite a **los acuerdos posibles en la arena internacional:**

- °-... Los compromisos potenciales en materia de política internacional, ¿están bien diseñados? ¿Quién elabora tales compromisos: el Ejecutivo, el Legislativo, ambos en forma conjunta, o lo hacen los partidos?
- °-... ¿Cada parte sabe lo que quiere acordar con la contraria? Cuando se llega a un compromiso en materia internacional ¿está claro lo que cada parte hace en la etapa de implementación, monitoreo y evaluación del mismo?
- °-... Ante la eventualidad del fracaso de una línea de política, ¿cada parte ha construido un conjunto de alternativas posibles al acuerdo? Si sí, ¿sabe cuál es la mejor de tales alternativas?, ¿comparó sus opciones con dicha alternativa?, ¿tiene presente cuáles son las alternativas de las otras partes?
- °-... ¿Se sabe cuáles serán las consecuencias negativas de no acordar cuál es la política internacional que el país debe llevar adelante?

Estos tres niveles de preguntas permiten analizar la calidad de la política internacional de Uruguay. En forma complementaria a este análisis del «producto» del juego político, cabe estudiar cómo se procesan las «policies» en esta arena. Tal es el objeto del cuarto nivel de interrogantes.

En este cuarto nivel las preguntas se centran en **las consideraciones estratégicas y en el proceso decisorio de la política internacional uruguaya:**

- °-... En materia de inserción internacional, el Presidente de la República ¿dirige, coordina o dirime entre diversas posiciones?
- °-... Si el Presidente es quien ejerce la conducción estratégica de la política internacional uruguaya, ¿quién ejerce la conducción política cotidiana, táctica, del servicio exterior?
- °-... ¿Existe un modelo decisorio interno predominante a la hora de fijar la política internacional del país o, por el contrario, conviven en el gobierno varios modelos decisorios dependiendo de la temática, con quien se interactúa y los recursos de los que se dispone?
- °-... ¿De qué tipo es / son dicho(s) modelo(s): formal, competitivo o colegiado?



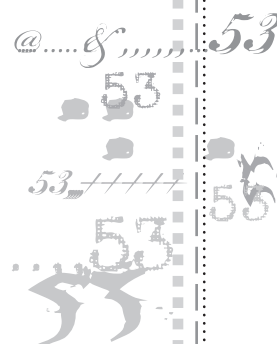
- ... ¿Quién diseña, monitorea y evalúa la política internacional del país? ¿Cuál es la participación del Parlamento en cada una de estas instancias?
- ... En el marco de la ola de reformas que el gobierno impulsa en diversos campos, ¿cuán importante es la política internacional y en qué medida la atención parlamentaria se dirige hacia ella?
- ... La inserción regional e internacional del país, ¿constituye un tema relevante en la agenda pública en una perspectiva de más largo?»

III. CAMBIO DE CONTEXTO ENTRE EL 2004 Y EL 2007

A partir de estos diversos niveles de preguntas, que en sí mismos configuran toda una «*hoja de ruta*» que contribuye a nuestro juicio a una reflexión más rigurosa y profunda, si se toma como insumo para esta tarea de balance y análisis prospectivo los distintos documentos programáticos del Frente Amplio provenientes de sus definiciones oficiales de los años 2003 y 2004, resulta indispensable marcar desde el inicio la radicalidad del cambio de contexto operado desde aquel momento hasta la actualidad, en especial en lo que hace referencia a los escenarios de acción y de propuesta referidos al proceso de integración. En otro texto publicado a comienzos de 2007 (Gerardo Caetano, «*Mercosur: ¿quo vadis?*» en *Diplomacia Estrategia y Política*, N° 5, enero/marzo 2007, Brasilia, FUNAG, pp. 148 a 185), a cuya lectura remito pues las restricciones de tiempo de esta exposición inhiben siquiera su presentación sintética, el suscrito aludía en forma crítica y alarmada a un conjunto de problemas y circunstancias que a nuestro juicio estaban afectando seriamente la marcha más positiva del proceso de integración en el Mercosur. Un año después de esas reflexiones, lamentablemente no hay elementos consistentes para un mayor optimismo y desde una perspectiva efectivamente mercosuriana se refuerza el nivel acuciante de las demandas planteadas.

En cualquier hipótesis, la necesidad de anotar como clave de análisis inicial el señalamiento de un muy fuerte cambio de contexto entre las circunstancias de 2004 y las actuales permite reseñar algunos focos de reflexión:

1. **El aceleramiento histórico de este «tiempo de los cambios» impone tal vez como nunca antes el reconocimiento de límites y alcances de la elaboración programática para gobernar en política internacional.** Ello por cierto no implica menoscabar la legitimidad de la exigencia del cumplimiento programático o aceptar que la política y en especial el ejercicio del gobierno se han vuelto meras estrategias adaptativas a un presente «continuo» y «cambiante». Tal vez lo que sí establezca es la necesidad de discernir con mayor precisión y rigor los niveles de la estrategia y de la táctica, de los principios y de los instrumentos, con una dosis alta de capacidad de flexibilidad y de generación de alternativas.
2. **El tránsito desde la oposición al gobierno siempre impone (y eso también le ocurrió al Frente Amplio) cambios importantes de perspectiva en la consideración de los temas y de las opciones.** Lo importante tal vez sea asumir con claridad cívica esos cambios y debatirlos con sinceridad y consistencia dentro de la fuerza política y en los debates con los otros partidos políticos y actores sociales.



3. **Los niveles que asumieron los cambios de contexto en relación al proyecto integracionista en el MERCOSUR resultaron y resultan especialmente fuertes y de curso incierto.** A simple título de reseña podrían anotarse en este sentido: la incrementalidad e ingobernabilidad de la conflictividad con Argentina por el tema de las plantas de celulosa de Botnia, con sus múltiples consecuencias negativas en distintos planos; la evolución del Mercosur, con la persistencia de la «agenda de incumplimientos», con la insuficiencia de los logros alcanzados en temas claves para Uruguay como el de las «asimetrías» y el de los acuerdos positivos en la agenda externa común del bloque; los avances en la perspectiva de un bilateralismo «argentino-brasileño» con perfiles de exclusión o de secundarización respecto al resto de los Estados partes; los itinerarios cambiantes de los contextos más globales, no necesariamente adversos, algunos de ellos muy favorables como la ampliación persistente de los mercados y precios para las commodities, pero sí con desafíos pendientes de resolución en los terrenos del multilateralismo (ronda de Doha en la OMC, sistema de NNUU, etc.) y en los espacios posibles del bilateralismo extrarregional.
4. **La necesidad imperiosa frente a contextos tan cambiantes de consolidar fortalezas institucionales a nivel de los actores políticos, del gobierno y del Estado, en lo que refiere a las capacidades de previsión y adaptación, tanto a la hora de formulación de políticas como en el curso de su implementación.** Como se verá más adelante, desde tiempo atrás resultan muy evidentes importantes carencias en los campos referidos, en momentos en que al Uruguay le resulta cada vez más central la capacidad de anticipación en múltiples niveles, en especial en el terreno de su inserción internacional.
5. **A esta altura no cabe duda que el nuevo contexto regional distorsionó y mucho los planes y previsiones del gobierno en el campo de la política exterior y en el de las relaciones internacionales en general.** Sobran los ejemplos a este respecto pero basta como indicador de la magnitud de esta circunstancia el signo desfavorable de nuestro intercambio comercial con Brasil y Argentina y las múltiples consecuencias negativas del diferendo con esta última por el tema Botnia.
6. **Este cambio de contexto ha tenido fuertes consecuencias dentro de la fuerza de gobierno y también a nivel de la opinión pública en general respecto al tema MERCOSUR.** Ese terreno decisivo, al que tanta relevancia hay que darle desde una perspectiva integracionista como es el de la «batalla cultural» por el MERCOSUR, hoy presenta parámetros bien diferentes a los del 2004. Por entonces el Frente Amplio era sin duda la opción política más prointegracionista, postuló esa definición como una de sus señas de identidad más queridas a la hora de la competencia, no habían diferencias notorias en relación a estos puntos dentro de la fuerza política, y existía una opinión pública muy favorable a la radicación estratégica del país en la región. Hoy sin duda los contextos locales son muy otros. Si bien mantiene su liderazgo prointegracionista (entre otras cosas porque los otros partidos ahora en la oposición se han «corrido» claramente hacia posturas más adversas hacia el bloque), en el interior del Frente Amplio se han ampliado a niveles inesperados

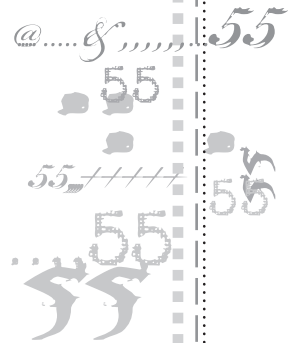


las diferencias respecto a los temas cruciales de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional del país en su conjunto. Asimismo, acicateada en especial por los ecos del diferendo con Argentina, existe evidencia abundante respecto a que la opinión pública uruguaya ha virado en forma más clara hacia una postura más crítica y escéptica en relación al MERCOSUR.

IV. AREAS PROBLEMÁTICAS

A partir de la batería de preguntas para una «reflexión en la acción» y desde el señalamiento imperioso de las consecuencias del fuerte cambio de contexto en los escenarios de la integración regional y de la inserción internacional en estos últimos años, corresponde a continuación una reseña sumaria de lo que a nuestro juicio constituyen los déficit y los haberes, las «áreas problemáticas» y los avances y logros del gobierno en estos temas. Comencemos por mencionar los problemas:

1. Déficit de elaboración en política internacional en el partido de gobierno, lo que dificultó una lógica de vínculos posibles y virtuosos con el gobierno.
2. Dispersión y falta de unidad operativa en los ámbitos de definición e implementación dentro del gobierno de las políticas y estrategias de inserción internacional.
3. Limitaciones y dificultades para que la Cancillería se convirtiera de manera efectiva en un centro de articulación y coordinación eficiente del conjunto de la política exterior, incluidas sus dimensiones económicas y comerciales, esto sin desmedro de la indispensable interconexión y comunicación permanente con los otros organismos públicos involucrados.
4. Los temas vinculados a la inserción internacional del país en general y a la política exterior en particular se han convertido en una de las principales áreas en disputa dentro del gobierno, con un nivel de diferencias muy alto en temas cruciales, lo que enfrenta a actores decisivos dentro del gobierno y de la fuerza política gobernante.
5. Déficit en la consecución de acuerdos sólidos (no necesariamente como sustento de «políticas de Estado», hoy no probables en términos globales ante las diferencias existentes en varios campos) con los partidos de la oposición en temas centrales de la inserción internacional.
6. Dificultades para articular las políticas con los cambios en el sistema regional e internacional y con un enfoque más integral en relación con las opciones de desarrollo interno y su proyección exterior.
7. Secretismo y escasa transparencia para el debate público (partido de gobierno, Parlamento, opinión pública en general) en torno a gestiones vinculadas con temas controversiales de la política exterior (un buen ejemplo de ello lo brindan las negociaciones en curso en el marco del TIFA, que avanzan, según algunas versiones de prensa «a buen ritmo», bajo el liderazgo de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, sin participación de la Cancillería y sin seguimiento alguno por parte del Parlamento), lo que nuevamente profundiza la



rispidez en el relacionamiento, así como dificulta la posibilidad de síntesis, entre los actores y visiones enfrentados dentro del gobierno respecto a temas centrales de las estrategias de inserción internacional.

8. Debilidad de las capacidades institucionales en la Cancillería y en otros Ministerios y organismos públicos involucrados en temas de política exterior, a los efectos de asumir enfoques consistentes e integrales frente a temas exigentes y en algunos casos novedosos (misiones de paz, políticas de frontera, participación en organismos intergubernamentales, integración cultural y educativa, entre otras muchas).
9. Debilidades profesionales en la elaboración, implementación y ejecución de las estrategias y acciones de los actores de gobierno en iniciativas concretas de política internacional.
10. Debilidades en la formación y capacitación de los recursos humanos dedicados a la elaboración e implementación de políticas de nuevo cuño, tanto a nivel de la integración como de otros temas de inserción internacional.

V. AVANCES Y LOGROS

Por su parte, en el marco de ese contexto más complejo del esperado en el 2004 y aun con el impacto y el peso de las áreas problemáticas antedichas, en las materias vinculadas con ese eje amplio del «Uruguay Integrado», que como vimos, incluye tópicos tanto de política exterior como de estrategias más globales de inserción internacional, y que configura un núcleo transversal de la acción del gobierno, resulta posible identificar también avances y logros. A continuación se presenta una reseña de algunos de ellos:

1. En contextos muy adversos se mantuvo de manera crítica pero efectiva la apuesta por el Mercosur y por la región como horizontes estratégicos para un «Uruguay internacional» sustentable en dinámicas de crecimiento y equidad.
2. Se profundizó la capacidad de proposición crítica en la defensa de un enfoque de regionalismo abierto como pauta integracionista primordial e indeclinable para el Mercosur, avanzándose –a veces por la vía de los hechos y aun de hechos no queridos– en la superación de una dependencia excesiva de la región en distintos planos (turismo, actividad financiera, inversiones, comercio, etc.).
3. Se profundizó una política exterior sustentada en principios (ya tradicionales para el país pero de particular vigencia en los actuales contextos planetarios) de independencia y no alineamiento, en la adhesión y profundización del Derecho y de la comunidad internacionales, contra toda estrategia de avasallamiento o de imposición unipolar de decisiones.
4. Se mantuvo la coherencia programática y la legítima primacía de la decisión política en temas capitales (y con mucho «viento en contra»), como ante la eventualidad (rechazada por decisión presidencial en setiembre del 2006) de la firma de un TLC con los EEUU, con los

formatos y contenidos habituales en estos acuerdos en materias altamente sensibles para el desarrollo nacional (propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, normas de competitividad, etc.).

5. Se avanzó en la asunción del tema de la «diáspora uruguaya» como un vector estratégico en materia de inserción internacional del país.
6. Se habilitó, por la vía de los hechos y de la asunción de las responsabilidades del ejercicio del gobierno, una renovación de enfoques en el seno de las izquierdas desde una lógica de cultura de gobierno frente a nuevos temas no suficientemente asumidos desde los roles de la oposición (un buen ejemplo de ello lo brinda lo ocurrido frente a la Misión de Estabilización en Haití y al interés proclamado de desmilitarizar su enfoque principal derivando en forma gradual los objetivos de la iniciativa hacia formas de cooperación de nuevo cuño).
7. Se pudo superar en instancias relevantes la falsa dicotomía entre principismo y pragmatismo en la definición de políticas y estrategias, afirmando la rica imagen internacional del país sin desmedro de la defensa permanente del interés nacional.
8. Se profundizó la apuesta hacia un mayor y más efectivo protagonismo del país en los escenarios multilaterales (NNUU, G'24, OMC, etc.), combinando iniciativas en solitario con la integración en asociaciones de bloque y presencia calificada en lugares claves del sistema regional e internacional.
9. Se avanzó de manera vigorosa y efectiva en la apertura y exploración activa de diversos escenarios de comercio e inversión, en el marco de un reforzamiento de una estrategia adecuada de bilateralismo múltiple no contradictoria con la apuesta integracionista.
10. Se plantearon a nivel de la Cancillería y del gobierno en su conjunto (aunque todavía con problemas de implementación a superar con la mayor urgencia) iniciativas innovadoras en materia de coordinación e innovación para dotar de mayor consistencia institucional a las decisiones en inserción internacional (renovación de Uruguay XXI, creación de CIACEX, proyectada creación del Departamento de Inteligencia Comercial y del Centro de Prospectiva a nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores, formación y capacitación de equipos de negociadores, propuestas de cambio a nivel del ordenamiento y capacitación del servicio exterior, etc.)

VI. ALGUNAS CLAVES PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR REFORTALECIDA

En el marco que deja esta reseña por cierto no exhaustiva de problemas y de logros de la actual Administración en materia del llamado «Uruguay Integrado», a partir también del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de una política exterior consistente para un país como el Uruguay de hoy, surgen como indispensables a nuestro juicio algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado. Presentemos en forma sumaria siete de ellos, de una lista por cierto más extensa, que en más de un sentido



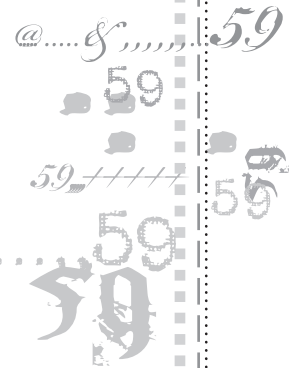
refieren a asuntos comunes a la problemática enfrentada por otros países del continente latinoamericano:

1. **La definición de una política exterior en un país como Uruguay debe responder hoy a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.** En ese sentido, si algunos de los factores que se reseñarán a continuación siempre estuvieron en la agenda de la definición de una política exterior, como rápidamente se advertirá, el dar respuesta integrada a los mismos en el marco de una definición integral de política pública reviste hoy un desafío inédito. Repasemos a simple título indicativo algunos de esos factores insoslayables: definición y articulaciones de intereses y opciones consideradas como prioritarias; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción, más allá de las urgencias de corto plazo, de visiones y estrategias de mediano y largo plazo, partiendo claro está de las restricciones severas que el país enfrenta para encarar de manera realista acciones de ese porte; establecimiento de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de una alta dosis de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de todos los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido y firmeza y coherencia en la implementación de una política que debe ser única, integral y a la vez, en tanto auténtico eje de un modelo de desarrollo, cruzar con capacidad de anticipación y en forma articulada otras políticas públicas; entre otros.
2. **Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.** Más allá de que de ninguna manera el Estado debe ser considerado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional de reinserción internacional, sin duda le compete –en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados– un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, más allá del fuerte condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no deben perder de vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo desarrollado tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, a contramano de visiones coyunturalistas, economicistas o historicistas.
3. **Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles de su sociedad, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, el Uruguay es internacional o no es.** Ya no existe espacio para un Uruguay ensimismado y de «fronteras adentro», cerrado al mundo y con pretensiones de autarquía. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos, con mucha y muy calificada información y con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y



también los costos de lo que significa hoy «estar en el mundo», portar un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone también contar con una «cosmovisión» a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente en relación a cómo elaborar mejor la mirada al mundo como escenario de política exterior de un país con las características del Uruguay (cómo ver, desde dónde ver, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada, etc.)

4. **En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que el país, como tantas veces se ha dicho, «debe jugar y bien en todas las canchas», lo que por cierto no inhibe sino que respalda su opción preferencial por radicar su eje de acción en y desde la región.** El país debe desplegar, en solitario o en forma asociada, acciones e iniciativas en los escenarios bilaterales (con Argentina y Brasil pero también con EEUU, México, Unión Europea, Rusia, China, la India, etc.), en los regionales (con prioridad en ser actor exigente, usina propositiva y factor de equilibrio en el MERCOSUR y en la olvidada Cuenca del Plata), en los multilaterales (buscando amplificar su voz, necesariamente agrupado en bloque con otros países próximos en términos programáticos, en foros como el de la OMC o en el sistema de Naciones Unidas). Aprovechando oportunidades pero desde estrategias de mediano y largo plazo que eviten los espejismos de coyuntura, el país debe desarrollar estrategias en todos esos escenarios, pero siempre –valga la reiteración– desde la región y nunca contra la región, buscando las flexibilidades legítimas de una concepción que sepa combinar «regionalismo abierto» y de «bilateralismo múltiple», pero manteniendo su estatuto de socio pleno del MERCOSUR y su apuesta al bloque regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances. En este sentido, al Uruguay no le sirve cualquier MERCOSUR (por ejemplo, no le sirve uno que restrinja los desarrollos industriales a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las «asimetrías» entre sus Estados Parte, que se suponga como «zona ampliada de sustitución de importaciones» y no tenga una acción proactiva ante terceros países o bloques en una agenda externa común vigorosa); pero tampoco le sirve intentar una apertura irrestricta que busque «saltarse el vecindario» (como si esto fuera posible y deseable) o desnaturalizar hasta un extremo de vacuidad su pertenencia al bloque regional, para así poder enlazar su destino (económico y comercial pero también político) a la sospechosa «beneficencia» y «buena vecindad» de potencias poderosas, «ricas y lejanas» como sentenciara un Ministro de Economía fundamental en la evolución de la política económica durante el período de la dictadura uruguaya.
5. **Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o encubierta, la definición e implementación de la política exterior debería poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de principismo, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales.** La retórica insistente de que los países sólo tienen «intereses permanentes» suele encubrir, más allá de su utilitarismo ramplón, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses



(por lo general económico–comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención decisiva (definiciones políticas o en materia de Derecho Internacional). En sus mejores momentos, el Uruguay supo construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional o como los de la autodeterminación de los pueblos o el de la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la «guerra preventiva» o el «negacionismo» persistente ante atroces genocidios (como el *Holocausto* o el perpetrado contra el pueblo armenio por Turquía a comienzos del siglo XX). La «larga duración» de la historia, aun la de una país con historia breve como es la del Uruguay, prueba de manera fehaciente que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen y han hecho a la buena imagen internacional del país, un capital construido con mucho esfuerzo que todavía hoy configura un activo fundamental para nuestra política exterior.

6. **La definición e implementación de la política exterior deben expresar de manera clara la imagen de un gobierno y de un Estado que actúan en la materia de manera unitaria, coherente e integral.**

Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el vértigo del escenario internacional, en los contextos actuales son en verdad muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que padece de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a la cancillería que de manera indirecta pasen a constituirse en algunos planos en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de política exterior. Esta dispersión resulta contraproducente no sólo para la consistencia de la imagen externa de la cancillería, sino para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, el establecimiento de acuerdos económicos de amplio espectro con otros países, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología en articulación con las redes internacionales más desarrolladas o el aprovechamiento en términos de «antenas proactivas» de los centenares de miles de compatriotas que conforman la «patria peregrina». Por cierto que esta reivindicación de unidad e integralidad en la definición y en la implementación de estrategias de política exterior no debe ser confundida con pretensión alguna de un monopolio igualmente rígido y excluyente en tal sentido por parte de la cancillería. Sí se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad.

7. **En estos tiempos de la «sociedad de la información», se impone más que nunca una «cancillería inteligente», dotada de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y formación permanente del elenco dedicado al servicio exterior.** Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. El país carece de masa crítica y de personal suficiente especialmente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena inter-



nacional (propiedad intelectual, normas de competitividad, normas medio ambientales, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etc.). Resulta imperativo renovar y en algunos casos impulsar y establecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando una *Escuela Diplomática* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. La propia cancillería en su actual formato organizacional requiere a nuestro juicio de cambios estructurales muy importantes, que racionalicen un mapa interno más en consonancia con los nuevos requerimientos de la reforma de Estado en curso. Se debe al mismo tiempo seguir avanzando en los pasos ya dados en el sentido de una consolidación de la profesionalización y una jerarquización de la carrera diplomática, con reglas de juego claras y universales que den garantías de transparencia y corten definitivamente cualquier tentación de clientelismo y/o favoritismo de cualquier signo.

VII. DESAFÍOS Y TEMAS PENDIENTES

Desde esta descripción sumaria de algunos de los ejes considerados centrales en la definición de las acciones en materia de política exterior y en la adopción integral de estrategias coherentes y efectivas de inserción internacional, en la perspectiva del corto y mediano plazo emergen algunos asuntos que pueden reputarse como los desafíos prioritarios. Una vez más, forzados por las limitaciones de la exposición, se establecerá sólo una reseña ilustrativa de algunos desafíos y temas pendientes, considerados como prioritarios.

1. Logro de avances efectivos de distensión y de exploración de zonas de acercamiento (y de «governabilidad del conflicto», como anunció la nueva Presidenta del vecino país, Cristina Fernández) con Argentina en el complejo diferendo por Botnia, sin abdicación de ninguna índole que implique menoscabo a la soberanía nacional.
2. Renovación de enfoques de nuestra pauta de relación y de interlocución activas con un Brasil en proceso de cambio, que sin abandonar la región deviene cada vez más en «actor global».
3. Reafirmación de las pautas de una relación claramente independiente y a la vez ventajosa en términos comerciales para los intereses nacionales con los EEUU, que combine pragmatismo y principismo en nuestros vínculos con la superpotencia del norte, atendiendo debidamente sus realidades políticas emergentes y preservando el rol del país como factor de equilibrio en la región y en el continente. Cabe reiterar que este objetivo, conceptualmente compartido por casi todo el Frente Amplio, no resulta compatible con la firma de un TLC clásico con los EEUU, del tipo de los que han firmado otros países de América Latina. En el seno del gobierno y del propio Frente Amplio se han dado manifestaciones contundentes respecto a la fuerte mayoría que acompaña esta última aseveración, postura prevalente refrendada por la decisión ya mencionada del Presidente Vázquez de setiembre de 2006.

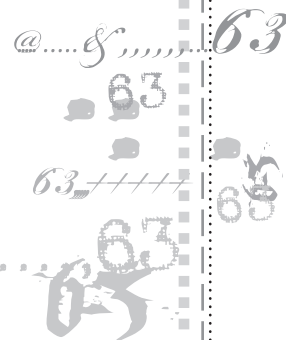
4. Definición certera e informada de nuestro espacio regional prioritario (¿Mercosur, Sudamérica, Latinoamérica?), así como del modelo integracionista a defender (lo que implica precisar los alcances efectivos del acuerdo comercial, las prioridades impostergables en materias como complementación productiva y en articulación de políticas comunes en ciertas áreas estratégicas (energía, infraestructura, estrategias fitosanitarias, financiamiento intrazona a iniciativas de desarrollo, políticas culturales, acuerdos medio ambientales, manejo integrado de recursos naturales compartidos, derechos humanos, migraciones, etc.), así como una reactivación verdadera de agenda externa preactiva del bloque que pueda conseguir logros palpables, etc.).
5. Rearticular con audacia y realismo la indispensable prospección de nuevos mercados con niveles de flexibilidad de nuestras apuestas productivas, en procura de una oferta exportadora menos dependiente de las comodities y más orientada a la producción de rubros con creciente valor agregado, con incorporación de media y alta tecnología, en el marco de procesos de industrialización sustentables de cara al exterior.
6. Proponer y acordar con los países socios del MERCOSUR formas y apuestas específicas para activar la agenda externa común del Mercosur, así como la superación de su extensa lista de incumplimientos (comercio, nueva agenda, reforma institucional, etc.).
7. Impulsar una profundización dinámica de nuestros vínculos y sociedades consideradas como estratégicas a nivel latinoamericano, coincidente por ejemplo con las relaciones privilegiadas entabladas con Chile y México.
8. Apostar a la priorización y selectividad de nuestras apuestas en materia de vínculos, sociedades y relaciones, en primer lugar como integrantes del bloque MERCOSUR pero en su defecto en clave bilateral, con bloques económicos y políticos extrarregión, con especial hincapié en fortalecer y culminar nuestros acuerdos con la Unión Europea, así como desde el aprovechamiento de los caminos bilaterales abiertos o a abrir en Asia.
9. Relanzar y fortalecer la presencia de Uruguay como actor inteligente e influyente en los nuevos escenarios del sistema internacional y multilateral (sistema de Naciones Unidas, Organismos Financieros Internacionales, Organización Mundial del Comercio, etc.).
10. Rediseño tanto a nivel estatal como gubernamental de ámbitos y niveles de coordinación debidamente institucionalizados, aptos para un mejor proceso de diseño, elaboración, formulación, implementación, comunicación, monitoreo y evaluación de las estrategias de política internacional, en tanto vectores de una política pública que debe ser tan múltiple como coherente.
11. Aggiornamiento y renovación de enfoques así como capacitación de recursos humanos idóneos, ante temas como el manejo integrado de recursos naturales compartidos (Cuenca del Plata por ejemplo), o instancias supranacionales de articulación de políticas sectoriales (energéticas, DDHH, género, migraciones regionales, comercio, medio ambiente, estrategias fitosanitarias, etc.).



12. Impulsar de modo gradual pero sistemático una profunda reformulación organizacional de la Cancillería de acuerdo a la exigencia de los nuevos contextos, insertando sus cambios en los procesos en curso de reforma del Estado.
13. Constitución de ámbitos de reflexión e investigación prospectiva dentro mismo del Estado, orientados a la proyección de «futuribles» («futuros posibles») y alternativas dinámicas de inserción internacional en diversos plazos.
14. Modernización efectiva de los sistemas de información para la conducción de la política internacional, con la consiguiente coordinación de los sistemas ya operativos.
15. En un marco de razonabilidad y realismo respecto a los resultados posibles de negociaciones en la coyuntura actual, debería explorarse el establecimiento de algunos acuerdos sólidos y a futuro en materia de política exterior y de inserción internacional, tanto con los partidos de la oposición como con las principales fuerzas sociales, convirtiendo a estas últimas en agentes públicos con participación efectiva y calificada en varias de las estrategias a implementar.
16. Impulsar en forma inmediata, potenciando y coordinando las iniciativas ya en curso en la materia, planes de formación y capacitación al más alto nivel de recursos humanos especializados en la agenda de temas emergentes (propiedad intelectual, nueva negociación, normas de competitividad, acuerdos sobre servicios, acuerdos sobre industrias culturales, diplomacia ciudadana, etc.), complementada con una reprofesionalización fuerte del cuerpo diplomático actual.
17. Avanzar en el reconocimiento operativo de los múltiples actores y agentes de política exterior, posibilitando su cooperación y coordinación sin disciplinamientos ni rigideces (municipios, Parlamento, empresarios, sindicatos, ONGs, etc.).
18. Mejorar y ajustar de manera permanente y muy dinámica la **imagen país** hacia el exterior, potenciando su promoción en diversos planos.
19. Potenciar de manera ágil y moderna todos los escenarios de captación de cooperación a diversos niveles, proyectando nuevas formas de combinación de redes públicas y privadas para un mejor y más coherente aprovechamiento de las posibilidades existentes en la materia.

VII. CONTEXTOS, PREGUNTAS Y TEMAS PARA LA PROSPECTIVA DE UNA POLÍTICA INTEGRACIONISTA

Pero la definición de una política exterior eficaz implica también, en especial en América Latina y en el Cono Sur, asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales, que refuercen la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño. Vivimos en un «mundo de bloques» y la efectivización de los anhelados escenarios multipolares, que puedan enfrentar con eficacia la ruinosa tentación de los hegemonismos unipolares, sólo podrá construirse desde un afianzamiento



real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos en esa dirección impone un registro sensato de aprendizajes y exigencias. En ese sentido, los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional.

En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del MERCOSUR, parece ya evidente lo infértil de aferrarse al «espejismo» de la «afinidad ideológica» de los gobiernos de los Estados Partes como motor de una transformación positiva de los procesos de integración. Para profundizar sobre ese punto habría que problematizar primero, por ejemplo, si realmente ha habido «un giro a la izquierda» en los gobiernos de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos entre izquierdas clásicas, «progresismos», movimientos nacional populares, etc.). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos ha promovido (directa o indirectamente) o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las «afinidades ideológicas» de los gobiernos sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes, como corresponde además a un auténtico enfoque de articulación entre Estados democráticos.

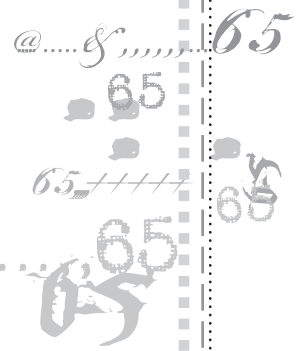
Otra nota insoslayable del panorama político regional, tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales, con la permanencia de viejos y nuevos problemas en democracias «limitadas» o «de baja intensidad». A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo el más desigual del planeta pero que desde hace por lo menos cuatro años ostenta un crecimiento económico fuerte, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *comodities*. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamento y con una presencia militar norteamericana tal vez poco visible pero de todos modos muy importante, América Latina, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional (véanse a este respecto indicadores sobre porcentajes de comercio, PBI, flujos financieros o de otra índole y se advertirá con claridad esa situación). Sin embargo, en términos de recursos naturales y en particular hídricos y energéticos, la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de la Cuenca del Plata, por ejemplo, lejos están de la marginalidad y hace tiempo que despiertan codicias externas varias. En forma paralela, las economías de la región mantienen desde hace años niveles de crecimiento económico en algunos casos inéditos, lo que entre otras cosas ofrece la oportunidad de aprovechar, desde



objetivos estratégicos bien direccionados, los recursos de la expansión. La región ya ha desperdiciado oportunidades semejantes pero los duros aprendizajes realizados debieran habilitar otro tipo de proceder en la coyuntura actual. El fortalecimiento y la profundización de experiencias positivas de regionalismo abierto en el continente constituirían factores cruciales para una mayor esperanza en este sentido.

Sin embargo, con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico y del MERCOSUR en particular provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Si coincidimos en que la profundización integracionista constituye un factor central para que se concrete una inflexión histórica favorable en la historia del continente y en la propia trayectoria del Uruguay como nación, se impone al menos reseñar en este campo algunas preguntas y temas importantes. En este caso haremos el propondremos el ejercicio de pasar revista a algunas preguntas orientadoras.

1. ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo en materia de inserción internacional en el seno del gobierno?
2. ¿Resulta viable una agenda de acuerdos posibles sobre puntos específicos en estos temas dentro del sistema político uruguayo en su conjunto?
3. ¿Cuánto han avanzado de manera efectiva los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como tema de la agenda de la inserción internacional impulsada por el gobierno en su conjunto?
4. ¿Uruguay ha procesado los cambios notorios que imponen los procesos históricos de las últimas décadas en las formas de relacionamiento del país con sus dos gigantes vecinos? En esa dirección, ¿qué tipo de acciones impulsar para coadyuvar a la superación progresiva del conflicto con Argentina y a la forja de una nueva interlocución con Brasil?
5. ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación entre esas tres tendencias de ampliación, profundización y flexibilización que han dominado los itinerarios del MERCOSUR en los últimos años? ¿Sólo a través de una flexibilización que minimalice al extremo los acuerdos y compromisos entre los socios del MERCOSUR es que se puede atender debidamente los legítimos reclamos de Paraguay y Uruguay respecto al tema de las asimetrías?
6. ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países integrantes como socios plenos del MERCOSUR y la evolución general del Mercosur en su conjunto?
7. ¿Cuáles son y cuáles deberían ser en la óptica uruguaya los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, las bilaterales y las multilaterales de cada uno de los Estados partes del bloque?
8. ¿Cuál es el tan mentado «plan B» en materia de inserción internacional del Uruguay, qué pasos comporta, cuáles son los fundamentos y los cálculos que abonan su preferencia? ¿Se han medido de alguna manera las implicaciones y consecuencias de diversa índole



que tendría para el país una salida parcial (al estilo del cambio de calidad de la integración, pasando de miembro pleno a asociado) o total del MERCOSUR? ¿La alternativa es en efecto un TLC en su formato clásico con los EEUU?

9. De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones –sin duda deficitarias para Uruguay– del proceso de integración, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar en la medida de lo posible y de la forma más rigurosa la doble estrategia de «regionalismo abierto» y «bilateralismo múltiple»? ¿Tiene futuro el statu quo actual en este sentido?
10. ¿Cuáles son hoy la «agenda corta» y la «agenda larga» de la integración regional para el Uruguay? ¿Cuáles son las definiciones últimas y compartidas en el gobierno sobre temas como reforma institucional, asimetrías, complementación productiva, articulación de políticas, agenda externa común, desarrollo social, dentro del Mercosur?
11. ¿El país cuenta con los recursos técnicos y políticos que requiere para trabajar con rigor y profesionalidad un nuevo enfoque desde la lógica de una perspectiva de integración regional más integral, como la que ha venido defendiendo y reclamando en el último tiempo?

VIII. «URUGUAY INTEGRADO» Y «URUGUAY INTERNACIONAL»

En el 2004 el Frente Amplio creyó y planteó a la ciudadanía que la idea de «Uruguay integrado» era la forma nueva y progresista de llamar al «Uruguay internacional» de siempre. Como vimos, los contextos desde entonces hasta hoy variaron dramáticamente. Sin embargo, pese a las circunstancias vividas y en curso, los «costos» de no estar en la región y en el mundo, siguen siendo mucho menores a los «costos» mayores de no estar. Más allá de los discursos, no parece plausible sostener hoy que, finalmente, las opciones «por la región» o «por el mundo» han devenido dicotómicas. Si ello es así como creemos, si el Uruguay de hoy no puede tampoco «estar en el mundo» sin estar «en la región», ¿cómo se resuelve esa síntesis difícil de la mejor manera para los intereses nacionales y para renovar en serio el impulso de la integración?

Esa interrogación, que tal vez sea la clave primordial de toda estrategia de inserción internacional para el Uruguay, como dijimos, requiere de una definición política. No puede resultar un mero resultado presentado como una «consecuencia natural» de la coyuntura, de la geografía, de la historia o de la economía. La política exterior no puede verse ni reformularse desde esos «ojos de cerradura». Requiere de definiciones políticas consistentes e integrales, legítimas desde sus procedimientos de decisión, formuladas como clave transversal del desarrollo nacional. Como se observa, la agenda hacia el futuro en torno al «Uruguay integrado» no resulta sencilla. Razón de más para no rehuir ni banalizar su debate, ni para caricaturizar las posiciones en pugna.



1. Introducción

En el marco de analizar y evaluar el grado de cumplimiento con las medidas y propuestas sociales planteadas por la fuerza política a cargo de la actual Administración –Frente Amplio–, se definieron dos instancias de encuentro en el mes de noviembre de año 2007 entre encargados de los servicios y programas sociales, representantes de la sociedad civil e integrantes de la Universidad de la República.

El documento político que articuló el debate en esas instancias fue el denominado «Uruguay Social», ya que se consideró una síntesis adecuada de las bases programáticas y de las principales iniciativas que se proponía llevar a cabo el Frente Amplio cuando asumiera el gobierno nacional. Cabe agregar además, que dicho documento fue presentado públicamente por el Presidente de la República en el año 2004.

Esas dos reuniones de discusión dieron lugar a este artículo, en el que se intenta resumir las visiones, opiniones y consideraciones más significativas planteadas en dichas ocasiones.

El presente resumen se estructurará en cinco apartados: en el primero se presentará la lista de participantes y la dinámica que caracterizó el debate; en el segundo se expondrán los acuerdos o consensos generales a los que arribó el grupo, tanto en términos de logros sociales del gobierno así como problemas o de debilidades identificadas; el tercero refiere a los desacuerdos o discrepancias entre los participantes en torno al alcance y al perfil de las medidas sociales instrumentadas; en el cuarto se plantean los desafíos que tendrá que enfrentar el gobierno en los restantes dos años previos a las elecciones nacionales y por último, se establecen un conjunto de sugerencias en pro de profundizar y mejorar las acciones en materia social.

2. Los participantes y la dinámica del debate

Las reuniones contaron con la participación de once representantes de distintos sectores o áreas sociales públicas, así como también a organi-

zaciones de la sociedad civil. Entre ellos se contó con la incorporación de Blanca Zuillaga –Plan Caif–; Julio Bango y Jorge Campanela –Infamilia–, Ida Oreggioni MSP, Nelson Villareal –OPP, Milton Silveira –MIDES–, José Busquets –ICP, Ruben Villaverde PIT–CNT; Zenia Toribio –INDA–, Juan Pablo Monteverde y Paula Baleato –Sociedad Civil–. La coordinación estuvo a cargo de la Soc. Carmen Midaglia del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República

Las reuniones se desarrollaron en base a una pauta de discusión que presentó la coordinación. La misma refería al cumplimiento de las propuestas y medidas sociales anunciadas por el gobierno en el período electoral y en el inicio de su mandato, así como la forma instrumentación de las mismas.

Para ello la coordinación presentó en la primera reunión una síntesis del documento relativo al Uruguay Social y en la segunda una síntesis de la discusión desarrollada en la instancia anterior con la finalidad de profundizar sobre aquellos tópicos temáticos surgidos del debate.

Los principales ejes de discusión se centraron sobre:

- a. El Plan de Equidad y la relación entre las políticas de asistencia, generalmente focalizadas y las de tipo sectorial y orientación universal.
- b. Los problemas de generación de información para el desarrollo
- c. Estrategias de comunicación y participación
- d. Institucionalidad de las políticas sociales

I. LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN QUE FIGURAN EN EL DOCUMENTO DEL URUGUAY SOCIAL

a. Políticas sociales dirigidas a sectores vulnerables. Se combina una orientación asistencial y promocional

- “-... Plan Nacional de Emergencia: subsidio directo con contraprestaciones; alimentación, asistencia sanitaria, apoyo a las escuelas de contexto crítico.
- “-... Extensión de las Asignaciones Familiares para este sector.
- “-... Ejecución eficiente de programas dirigidos a esos sectores y en particular los relacionados con la infancia en situación de pobreza (Programa INFAMILIA, PIAI y extensión de cobertura del Plan CAIF.
- “-... Iniciativas de trabajo protegido y/o microemprendimientos

b. Referencia al sistema educativo como un espacio que fomenta integración social

Se hace referencia a los principales problemas del sistema y se plantean un conjunto de iniciativas tendientes a revertirlos:

- “-... extensión de las escuelas de tiempo completo;
- “-... incentivos para el retorno al sistema educativo formal;



- ... aumento de la calidad educativa y calificación docente;
- ... aumento de la inversión y el gasto público.

c. Sector Salud

Se anuncia la instalación de un sistema nacional de salud y en seguro nacional de salud.

d. Sector Trabajo

Además del trabajo protegido considerado en la gama de propuestas dirigidas a grupos en situación de pobreza, se estipula una serie de medidas específicas:

- ... fuerte estímulo a la formalización de los trabajadores y la obtención de beneficios de la seguridad social;
- ... referencia general sobre el sistema de seguridad social.

e. Sector Vivienda

Énfasis en las iniciativas de ordenamiento urbano para evitar la fragmentación social.

f. Institucionalidad Social

Si bien no se menciona la creación del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES– se plantea la revisión de la institucionalidad vigente en materia social, en lo relativo a la promoción de una gestión menos burocrática de las intervenciones públicas y la reasignación del rol original a la OPP (intentando que no se configure como un supra ministerio ni como un espacio de tecnócratas).

g. Los criterios de equidad deben formar parte de la orientación del conjunto de las medidas sociales propuestas

No deben existir indicios de discriminación de género, edad y étnica, entre otras.

II. LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO DEL URUGUAY SOCIAL

El grupo de discusión consideró que las propuestas contenidas en el documento sobre el Uruguay social se tienen que analizar en esta oportunidad y en el futuro, teniendo en cuenta:

- ... La situación social promovida por la crisis económica del 2002.
- ... Las medidas sociales planteadas son de distinta naturaleza. Algunas cuentan con metas muy concretas y otras están enunciadas de forma genérica. Esta diversidad seguramente responde a la complejidad del sector o área social, así como a los acuerdos alcanzados al interior de la fuerza política sobre dichos tópicos temáticos.
- ... Es importante relacionar el Uruguay Social con los otros Uruguay, en particular el relativo a los aspectos económicos y productivos.

3. Acuerdos generales: logros y debilidades

Como ya se mencionó en la introducción el grupo de discusión arribó a una serie de consensos relativos tanto a los éxitos como a los problemas que tiene que superar el gobierno para adecuar e innovar el sistema de protección y bienestar que dispone actualmente el país.

I. LOS LOGROS SOCIALES DEL GOBIERNO

Se consideró que la actual administración alcanzó un conjunto de metas políticas en el campo social, específicamente, aquellas relacionadas con el cumplimiento de las principales medidas y reformas sociales anunciadas atendiendo la nueva estructura de riesgos sociales; así como a la articulación política entre el campo social y el económico; la institucionalidad promovida en el campo público social, y los espacios de participación civil consagrados

a. Alto grado de cumplimiento del gobierno

En todos los «Uruguay» se constata un alto grado de ejecución de las medidas o propuestas planteadas por la fuerza política. Las acciones que se están instrumentando en el campo social se corresponden con las nuevas problemáticas de diversos sectores de la población uruguaya.

Los impactos agregados de las reformas y programas promovidos hasta el presente tienden a generar un saldo social favorable según estudios realizados en la esfera de la OPP. Se destaca la generación de un **proceso de creación de igualdad**.

Entre las consideraciones específicas que realizó el grupo en relación a las distintas estrategias promovidas por el gobierno, figuran:

-... **La reforma tributaria, los Consejos de Salarios y la gestión del BPS** relativa a la formalización de los trabajadores, deberían ser consideradas como líneas de acción estratégicas en el balance del Uruguay Social. Estas medidas tuvieron incidencia en los sectores vulnerables, a las que se agregó el impacto del **Plan de Emergencia**.

-... El actual **Plan de Equidad** es importante desde el punto de vista social y político, fundamentalmente en la posibilidad que el mismo genera para establecer articulaciones específicas y estables entre políticas de asistencia y las sectoriales de alcance universal. De esta manera, existen chances de renovar y ajustar el sistema de protección vigente.

-... **La reforma de salud** aprobada, pese a la incorporación de modificaciones por parte de la bancada de gobierno, mantuvo en gran medida su formulación original y su orientación –atención primaria en salud y equidad en el financiamiento–.

Más allá de la ejecución de la mayoría de las medidas sociales anunciadas por el gobierno, se instrumentaron otro paquete de iniciativas que en



principio no habían sido contempladas por las autoridades.. Es así, que a partir del Plan de Emergencia se revitalizaron áreas de intervención social que no fueron objeto de atención política y por ende no se contaba con una estrategia de acción definida. Un ejemplo de este tipo es el **caso de alimentación**. No obstante esta situación esta área fue objeto de innovaciones, en diversos planos.

- Se inició una discusión conceptual sobre seguridad alimentaria de la población uruguaya
- se construyeron bases de información
- se coordinó en distintas instancias con MSP, MIDES, BPS, ANEP
- se innovó en relación a los instrumentos de distribución de los beneficios de como es la tarjeta alimentaria (permite conocer «on line» los datos de las compras realizadas, confeccionar reportes y estadísticas, etc.) Este instrumento trascenderá al PANES y se expandirá con el Plan de Equidad.

b. La articulación política

Se consideró la existencia de articulaciones políticas entre la dimensión económica y la social que se tornan imprescindibles para la readecuación del sistema de protección y bienestar, aunque en oportunidades se constatan una serie de tensiones entre las administraciones de esas áreas públicas:

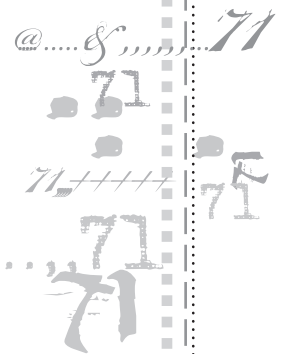
Los indicadores de esa articulación entre los mencionados campos son:

- la reforma tributaria y los aspectos de equidad que la misma promueve.
- La propia prioridad fiscal en la expansión del gasto, que se centra en las áreas y sectores sociales considerados prioritarios para promover un sostenido desarrollo social –infancia, educación, salud, etc.–

c. La Institucionalidad pública social

Se planteó un reconocimiento de los espacios institucionales creados relacionados con políticas sociales, entre ellos se destacó:

- **El MIDES** en tanto un espacio de referencia en materia social, vinculado con la vulnerabilidad y las nuevas problemáticas sociales –infancia, adolescencia, juventud, género–
- **El Consejo de Políticas Sociales** en términos de un ámbito en el que se discutió y elaboró el Plan de Equidad. La constitución del Consejo es indicativo de la transformación del Estado en el área social, ya que se generó capacidad de articulación de las políticas –sectoriales y asistenciales– y se posibilitó la transversalidad de las intervenciones.
- **El Consejo de Desarrollo Social** como una esfera en el que se incorporó un conjunto de planteos de la sociedad civil en la definición de una serie de iniciativas sociales.



d. La Participación

Dentro de los logros de este gobierno se incorporaron los espacios de diálogo entre la sociedad civil y el Estado que ha promovido el gobierno. Las apreciaciones sobre los mismos fueron las siguientes:

- ... Esos espacios de diálogo son indicativos de que se ha abandonado una visión tecnocrática que sólo toma en cuenta las opiniones técnicas.
- ... El significado político de esos ámbitos no se traduce en la construcción o definición de programas o estrategias de acción social en conjunto, es decir, en la que se tome en cuenta en toda su magnitud la participación de agentes sociales.
- ... No obstante, dichas esferas se visualizan como instancias que promueven el aprendizaje entre el gobierno y la sociedad civil, y abren el camino para el futuro. Esta relación es un parámetro a tomar en cuenta para evaluar las políticas sociales independientemente de sus resultados.
- ... Más allá de este reconocimiento se plantean algunas dudas o cuestionamientos por parte de un sector del grupo de discusión

II. LAS DEBILIDADES DEL GOBIERNO EN EL CAMPO SOCIAL

Al igual que con los logros, en el planteamiento de los problemas se identificaron distintos tipos de dificultades. Algunas refieren a deficiencias en el ensamblaje de las iniciativas y reformas impulsadas por la actual administración. Otras plantean problemas de implementación y gestión de los programas. Asimismo, se señalaron debilidades en la comunicación del gobierno sobre las acciones que ejecuta en el campo social y sus resultados, y también en lo relativo a la generación de bases de información necesarias para el desarrollo social. Por último, se indicó la existencia de vacíos programáticos que obstaculizan la formulación de políticas públicas estrechamente vinculadas a problemáticas sociales.

a. La ausencia de articulación entre los programas y reformas sociales

Más allá de los supuestos impactos positivos de los nuevos programas y las reformas sociales promovidas en este período, interesa señalar que las mismas no se definieron y programaron en forma conjunta – ejemplo: la reforma tributaria y la salud: no se consideró la incidencia del IRPF y la tasa de salud simultáneamente–. Esta ausencia de ensamblaje programático produce una serie de dificultades de mayor envergadura:

- ... La forma sectorial o aislada de definir las políticas sociales obstaculiza la definición de una estrategia de acción social que contemple complementariedades no sólo en el diseño sino en la instrumentación del conjunto de medidas sociales promovidas.
- ... Esa falta de articulación impidió que se generara una amplia discusión política sobre las reformas socioeconómicas bajo parámetros más integrales. Por esta razón, un conjunto de programas y reformas sociales se ajustaron atendiendo únicamente criterios políticos

simplistas de «perdedores y ganadores» en relación a los impactos reales o supuestos que estas iniciativas tendrían en determinados segmentos de población.

-... La mencionada falta de ensamblaje entre las iniciativas es producto de la forma en que se procesó el debate político en materia social. Hay muchos ámbitos en los que se discute sobre las medidas y reformas sociales, no obstante la seria dificultad política radica en definir cuál de esos espacios es el o los prioritarios, y adicionalmente definir una forma de conectarlos. Se considera que falta una mayor discusión de la fuerza política y del gobierno sobre el sistema de políticas sociales.

b. Las deficiencias en materia de gestión e instrumentación de programas sociales

Existen debilidades importantes de gestión en esta administración, las que tendieron a minimizarse, ya sea porque no se identificó el problema o pese a detectarlo, se le restó importancia. En oportunidades se respondió a este tipo problemas tratando de cambiar estructuras organizativas y, por supuesto, este tipo de líneas acción mantuvo inalteradas las dificultades de gestión.

El grupo discutió sobre estos problemas y estableció las siguientes consideraciones:

- ... Los problemas de gestión son tributarios de una falta de estrategia general en el campo público social. Es un error considerar que la ineficiencia de las políticas sociales se centra en un problema de coordinación. La misma responde a la ausencia de una estrategia, que explicita: qué hacer, en base a qué objetivos y con qué procedimientos.
- ... Se avanzó más o menos en algunos planos sobre lo que hay que hacer, en particular en algunas áreas sociales, pero es un debe aún cómo hacerlo. El problema se centra en gestionar bien lo que tenemos y hacerlo en base a un proyecto de izquierda.
- ... Ejemplo reciente de falta de estrategia de implementación es el Plan de Equidad. Se trabajó intensamente en el diseño, y la instrumentación quedó librada a las posibilidades de cada organismo participante.

c. Los problemas de comunicación y la ausencia de información

Si bien las dificultades de comunicación y la necesidad de información social son problemas de distinta naturaleza, se entendió oportuno tratarlos de manera conjunta ya que muchas veces los déficits comunicacionales se deben a debilidades en la constitución de bases sólidas y confiables de datos sociales.

En relación al tema de comunicación de las iniciativas sociales desplegadas por el gobierno y sus resultados se reconoció como un campo problemático en diversos planos, a saber:

- ... un serio déficit de propaganda o comunicación política hacia la ciudadanía –decir lo que se está haciendo–;

@.....&..... 73
73
73 +++++ 73
73
73

73.....

73
73

+---

-... también ese déficit se detecta en relación con los medios de comunicación y a la interna del gobierno y con los diversos equipos involucrados en los programas

Las posibles razones de los problemas de comunicación política se corresponden con una cierta «vergüenza» y/o falta de convicción en el elenco de gobierno ya sea para plantear o reconocer públicamente que ciertas decisiones tomadas van en el rumbo correcto o previsto. A esto se agrega, cierta criticidad «improductiva» de los integrantes de la izquierda política respecto a los avances alcanzados en el campo social.

Por otra parte, el grupo de discusión consideró la necesidad de contar con bases amplias de **información social**. En este sentido, se reconoció que no se dispone de sistemas confiables de información social relativos a la oferta pública de protección, la demanda de bienes sociales, así como un registro de usuarios, entre otras fuentes esenciales de información. La información no sólo permite definir estrategias de desarrollo sustentable y tornar eficientes las propias políticas sociales que instrumenta el Estado, sino que a la vez permite conocer y difundir la dinámica de provisión social y los resultados sociales que genera.

d. Los vacíos programáticos en campo social

Se reconocieron un conjunto de omisiones o falta de definición de estrategias de acción en áreas o sectores que contribuyen al desarrollo social. En este sentido, se identificó:

-... la ausencia de una política pública de población para el desarrollo. Hay que tener en cuenta que Uruguay está por debajo del nivel de reemplazo en términos de la fecundidad y a su vez se tiene que considerar el nivel de envejecimiento poblacional. A esto se agrega, la problemática de la emigración que en el mejor de los casos se mantendrá en los niveles actuales o en su defecto se incrementará. La emigración no parece corresponderse con necesidades económicas de los hogares e individuos sino que es un fenómeno más complejo que involucra expectativas, motivaciones y redes familiares.

-... Políticas de vivienda y ordenamiento territorial: en este sector no parece que se hayan procesado avances significativos, ya sea en la definición de medidas alternativas como en su instrumentación. Por otra parte, se planteó que la Ley de Ordenamiento Territorial con los supuestos impactos positivos respecto a la segregación residencial elevada al parlamento prácticamente no se conoce. A esto se suma la falta de clarificación pública sobre el rol de la nueva agencia de vivienda.

4. Desacuerdos o discrepancias planteadas

Además del conjunto de consensos sobre los avances y los problemas que presenta esta administración en el campo de las políticas y reformas sociales, también emergieron una serie de desacuerdos entre los integrantes del grupo en torno a las acciones que lleva a cabo el gobierno. Estos planteos en oportunidades fueron «contestados» por otros participantes.

En líneas generales se consideró:

- ... confusión en materia social entre políticas de gobierno, políticas de Estado y políticas públicas. Este tema no está resuelto en esta administración.
- ... Priorización de políticas de gobierno en particular en lo relativo a programas sociales. Ejemplo: Plan de Equidad.
- ... Necesidad de definir una agenda social con amplia participación.
- ... Ausencia de innovación en los contenidos de los programas sociales – se excluyen las reformas sociales impulsadas–, con excepción del Plan de Emergencia. La falta de innovación se relaciona con el modelo de protección social que se promueve, el que se centra en el Estado y deja escaso margen para la innovación. Esta no se produce en los espacios institucionalizados sino que emerge en los «bordes» o «fronteras».
- ... Las políticas sociales que se están implementado fragilizan a la sociedad civil fundamentalmente como esfera de asociatividad ciudadana.
- ... La tendencia predominante es ubicar a las asociaciones como prestadoras de servicios, sólo en el campo de la ejecución y esto promueve en dichas entidades una lógica de la sobrevivencia.

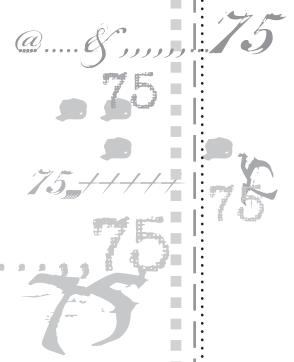
Respuesta a esos planteos:

- ... Reconocimiento de construir políticas públicas con participación de la sociedad civil, no obstante se consideró que el gobierno realiza consultas y no siempre se obtienen respuestas. Ejemplo: Plan para la Infancia y la Adolescencia 2010–2030 que cuenta con la participación de la sociedad civil.
- ... Es importante contar con políticas de gobierno como el Plan de Equidad porque los gobiernos tienen necesidad de diseñar sus propios planes y responsabilizarse por sus resultados, así como las ONG's, la Universidad y otras entidades sociales tienen los suyos.
- ... La innovación debería estar en todas las esferas: públicas, privadas y en la sociedad civil. No hay ámbitos estratégicos y únicos en la generación de innovación. Se debe recuperar la capacidad creativa de la esfera estatal y simultáneamente reconocer el papel que juega en esta materia la sociedad civil

5. Desafíos a enfrentar en materia social.

El grupo de discusión identificó un conjunto de desafíos que tiene que abordar el gobierno en el período de ejercicio que le resta. Los mismos refieren a:

- ... La expansión del gasto público social se tiene que corresponder con prioridades sectoriales. Se tiene que conocer el destino de los recursos financieros demandados sectorialmente. Es importante no confundir retribuciones salariales con temas de justicia social o protección.



-... El tema de educación es estratégico en la definición de nuevos parámetros de integración social. No obstante, el mismo aún está en debate y es imprescindible avanzar dado los problemas que presenta el sistema de enseñanza formal.

-... En algunos rubros se alcanzó la meta antes de lo previsto pero no de la forma que se esperaba – ejemplo: el descenso en la tasa de desempleo en base a políticas activas de empleo, protección a sectores intensivos en mano de obra, etc.– Esto fue producto de una discusión entre el área de economía y la de trabajo donde triunfó el planteo de economía, porque el sector de trabajo no tuvo la capacidad de llevar a cabo algunas iniciativas. Y este diferencial de respuestas hay que tenerlo en cuenta y es un problema a abordar.

-... El Uruguay Social ha cumplido con la mayoría de las medidas definidas y anunciadas, no obstante es imposible continuar avanzando sino se definen políticamente programas de largo plazo, modelos que consideren posibles articulaciones sectoriales, y sobre todo que permitan identificar qué es lo que se busca articular.

-... A partir de esas definiciones es posible establecer vínculos sostenibles entre el estado y sociedad civil y admitir que en el gobierno hay distintas visiones sobre el papel que debe cumplir la sociedad civil en materia social.

-... Construir consensos sobre políticas sociales y el alcance de la integración social no sólo al interior de la fuerza política sino también en el gobierno, porque con acuerdos sólo en la órbita del partido político no alcanza.

-... Se debe tener en cuenta el remate de las estrategias de acción instrumentadas en lo que resta de gobierno, es decir, definir claramente lo que hará desde ahora al año 2009.

-... Hay que dejar como herencia de un gobierno de izquierda una cultura de la evaluación para poder modificar los dispositivos sociales que el Estado va creando.

-... Se tiene que fortalecer y preservar las bases de un proyecto social de izquierda que no quiere decir hacer política social clientelar sino que quiere decir generar situaciones para que la gente piense.

6. Sugerencias

Las sugerencias se corresponden fundamentalmente con las debilidades y los desafíos identificados:

-... Resignificar u otorgarle contenido a los espacios de participación existentes entre la sociedad civil y el Estado. Este es un símbolo de importancia social y política.

-... Avanzar en la discusión política al interior de la fuerza y en el gobierno sobre un nuevo modelo de políticas sociales.

-... Generar articulaciones estables que se correspondan con una propuesta estratégica en materia social.



