



# **Prioridades** **para un Uruguay** **más justo e integrado**

**Jueves 30 de julio, 19 hs**

**Salón de Fiestas del  
Palacio Legislativo**

**Confirmar asistencia al  
402 01 20**

**CAMBIÁ la política**

**PARTIDO  
INDEPENDIENTE**

## Programa del Partido Independiente Julio 2009

**Conciente de la necesidad de ofrecer su opinión sobre la actual situación del país y dejar testimonio de las principales líneas de su proyecto el Partido Independiente, sin pretensiones de exhaustividad, ofrece a la ciudadanía el siguiente PROGRAMA DE GOBIERNO.**

### 1. INTRODUCCION

**Es necesario construir un país del que la gente no quiera irse, una sociedad integrada y solidaria con oportunidades y posibilidades para todos.**

Ello requiere que:

- se recupere la calidad de la **enseñanza**,
- se mejore la oferta en materia de **salud**,
- se aumente la disponibilidad de **vivienda** popular,
- se reconstruya la **seguridad pública** tan deteriorada en los últimos años, y
- se generen **empleos** que vuelvan a remunerar adecuadamente el esfuerzo y la capacidad de los trabajadores.

Todo ello deberá apoyarse en una adecuada **política energética** y en una **infraestructura** que tenga capacidad de sostener el desarrollo nacional. Lo que deberá fundamentarse en un Estado caracterizado por la calidad de su **gestión pública** y en una **inserción internacional** vigorosa, moderna y abierta al mundo.

En este sentido creemos necesario adelantar ocho propuestas generales que atienden a encarar esta problemática:

### I. INTEGRACIÓN SOCIAL

**La integración social** deberá estar inseparablemente ligada:

1. a la generación de miles de empleos de buena calidad, especialmente en todos los sectores que comercian con el exterior, elemento central del avance hacia la eliminación de la pobreza;

2 al reconocimiento de que, por muchos años, únicamente el crecimiento del empleo no será suficiente para eliminar la pobreza extrema y la marginalidad, las que deberán ser atacados por programas implementados alrededor de las asignaciones familiares, la recuperación de la seguridad ciudadana, las políticas de vivienda y ordenamiento territorial y los esfuerzos de inversión en la infancia y la juventud, lo que apunta a la calidad de la educación y la salud de nuestros niños y adolescentes;

3. profundizar la equidad de género en todos los campos así como universalizar la atención de los más pequeños y fomentar la co-responsabilidad en la crianza de los hijos

4. reconsideración de la cultura como herramienta de integración social; y

5. avanzar en una gestión pública de calidad y definida en función de sus resultados.

En síntesis para conseguir la integración social es necesario pasar de la actual mirada fragmentada a una mirada integral. Urge que la unidad de intervención sea el hogar y no el individuo, así como priorizar un enfoque integral que supere el análisis del problema desde perspectivas sectoriales.

La imprescindible reforma de las políticas sociales requiere, a nivel central, simplificar y unificar objetivos, estrategias e instituciones, fortaleciéndolas en la planificación y evaluación. A nivel local, por el contrario, debe apostarse a la diversificación y a la descentralización, procurando la mejor articulación posible con las distintas demandas, necesidades y culturas de los beneficiarios. Para ello deben fortalecerse los actores locales, dotándolos de capacidad económica y de gestión, a la vez que responsabilizándolos por los resultados y compromisos asumidos.

Hay que subrayar que la principal referencia de las políticas deben ser sus beneficiarios, y que ciertos grupos –como los indigentes, que requieren respuestas específicas y diferentes- deberán ser priorizados en tanto resultan especialmente relegados económica y socialmente.

Ya a fines de la década de los 80 la pobreza afectaba a más de un 40 % de los niños menores de 5 años y comenzaban las alertas sobre el proceso creciente de “infantilización de la pobreza”. Al fin de la dictadura, la pobreza alcanzaba el 46.3% de la población y el 63.7% de los niños menores de 5 años eran pobres. Diez años después se apreciaron reducciones importantes de la pobreza, con guarismos del 15.3% para la población, pero el 30.7% de los menores de 5 años eran pobres. En 2007, la pobreza alcanzaba el 25.5% de la población, pero los menores de 5 años pobres seguían siendo más de cuatro de cada diez (46%). No hay dudas que la pobreza “tiene cara de niño”.

Hace tiempo que Uruguay es un país fragmentado por un conjunto de inequidades:

- **inequidad intergeneracional**, por cada adulto mayor de 65 años pobre, hay 7.6 niños pobres en el país;

- **inequidad espacial**, en algunos barrios de Montevideo más del 80% de los niños y adolescentes pertenece a hogares ubicados bajo la línea de pobreza;
- **inequidad de género**, las mujeres acceden en menor cantidad a cargos de dirección y poseen menores remuneraciones que los hombres por cargos de igual categoría;
- **inequidad en el acceso a la calidad de las prestaciones públicas**, basta ver como los niños que acuden a las escuelas públicas del sur de Montevideo presentan mejores rendimientos y reciben un mejor servicio que aquellos que lo hacen en escuelas de la zona norte.

**No aceptamos contentarnos con que el desarrollo derrame sus excedentes sobre los más pobres. Por el contrario sostenemos que las políticas sociales deben estar articuladas con las económicas. Junto al crecimiento económico debemos tener desarrollo social.**

Lo primero será **invertir en infancia**, porque hay un grave problema de inequidad intergeneracional. Con una pobreza concentrada en los niños, debemos priorizar el gasto en infancia, sin confundir gasto público con gasto social. Para aumentar el gasto, debemos tener metas precisas y resultados objetivos.

**En segundo término se debe avanzar hacia una gestión pública de calidad y por resultados. La reciente reforma de las Asignaciones Familiares para los hogares más pobres y la Reforma de la Salud son intentos positivos pero incompletos y continúan siendo inequitativos.**

**La reforma de la salud sacó de la órbita del MSP la prestación de servicios, lo cual compartimos en la medida en que el Ministerio logre posicionarse como rector del sistema y controle efectivamente el funcionamiento de los prestadores de servicios de salud. Pero en el contexto de la reforma, ASSE debe competir con las IAMC privadas y para eso se necesitan condiciones que no tiene. Además, es necesario descentralizar internamente ASSE para proporcionarle mayores niveles de autonomía y mayor poder local.**

**Urge contar con una política de licencias parentales para el comienzo de vida de los hijos y contar con regímenes de licencias especiales en casos de enfermedad de los hijos/as, tanto en hombres como en mujeres.**

Para lograr aplicar este tipo de políticas, debemos pensar en nuevos sistemas de seguridad social. Un sistema de seguridad social moderno debe pasar de estar centrado exclusivamente en la etapa del retiro a agregar la protección en el inicio de la vida, entendida ésta desde la gestación.

El cuarto componente de la integración social deberán ser las políticas de **vivienda y ordenamiento territorial**, porque la inequidad espacial es otra de las manifestaciones del Uruguay fragmentado. En los últimos 20 años hemos visto como los asentamientos irregulares crecieron de una forma vertiginosa sin respuesta de las políticas: una de cuatro familias capitalinas viven en asentamientos irregulares.

Nuestra propuesta pasa por retornar a los principios básicos de la Ley Nacional de Viviendas, entroncándola con las políticas sociales a implementar y con una adecuada implementación de las políticas de ayuda mutua, aprovechando la actual trama urbana y priorizando su importancia para la integración.

Esto trae de la mano otros conceptos que no siempre se incluyen dentro del concepto de “política social”, como la incorporación de tecnologías en la construcción que rebajen los costes. Paralelamente se deberá atender seriamente la problemática de la movilidad y el transporte público, instrumento fundamental para romper los “guettos urbanos” (origen de muchas subculturas) y democratizar la convivencia.

También debe sistematizarse y tecnificarse la asistencia a los arrendamientos, de modo de establecer reglas claras que permitan atraer inversión privada a este mercado, dinamizar la construcción, restauración y reciclaje en las áreas urbanas consolidadas repoblando y redensificando espacios urbanos que han perdido población en las últimas décadas.

Para lograr adecuados procesos de emancipación de los jóvenes y evitar el empobrecimiento de las familias con hijos, urge la necesidad de implementar políticas que faciliten el acceso a alquileres para familias jóvenes, así como la promoción de créditos inmobiliarios para la compra y/o construcción de viviendas.

La vivienda de por sí no va a resolver los problemas sociales de las familias que han sido marginadas de la sociedad pero, en tanto ámbito físico para el desarrollo de la vida familiar, es condición indispensable para superar las peores manifestaciones de la segregación que hoy presenciamos.

**Los espacios públicos y la promoción de la cultura** son acciones privilegiadas para la integración social. El desarrollo cultural de un país actúa en pro de la estima, de la alegría, de la esperanza e invita a participar en metas comunes; *la cultura* es un factor fundamental en todo proyecto de desarrollo, *la cultura* da trabajo, se vende, logra calificar a los ciudadanos en el área de servicios y la producción, mejora la calidad de vida facilitando los procesos de integración.

**La *Cultura* como fenómeno social, constituye un fuerte soporte de la consolidación democrática y permite a los individuos ser más permeables para entender a los demás. Los valores implícitos en la cultura son pilares imprescindibles para consolidar y sostener todo proceso de inclusión y cohesión social.**

**La riqueza y diversidad de los espacios de expresión asociado a la vitalidad de las instituciones estatales y la posibilidad de concertar acciones en este sentido, son elementos de fundamental importancia para desarrollar una cultura democrática.**

**Al Estado le concierne implementar acciones plurales, participativas, integradoras, enriquecedoras, con perspectivas de futuro, que den respuestas a las**

demandas y necesidades de la sociedad y que salvaguarden la libertad en las manifestaciones expresivas y creativas.

Las *Políticas Culturales* deben ser formuladas con un espíritu de consenso, donde se integre la diversidad del colectivo social y político a un proyecto común. Toda intervención deberá propender al equilibrio territorial de los servicios e infraestructuras culturales en todo el país, a garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los distintos bienes culturales en condición de igualdad, y a conservar y enriquecer el patrimonio cultural.

Construir cultura como política de Estado involucra:

- Búsqueda de *participación y consenso* tanto de los creadores como de los agentes políticos.
- Acciones que prioricen una *descentralización territorial*.
- Apoyo de la formación artística y la capacitación de operadores y gestores culturales.
- Fomento de una mayor y mejor *difusión* de la producción cultural.
- *Coordinación* de esfuerzos con organismos y instituciones de áreas afines, que cuenten con la posibilidad de *evaluar y medir* resultados.
- *Protección* de los bienes patrimoniales en todos sus estilos y manifestaciones.

Muchos de los anteriores puntos requerirán instrumentos de articulación territorial con las políticas nacionales de descentralización que involucren e integren a los gobiernos departamentales, tanto en su diseño como fundamentalmente en su accionar.

A vía de ilustración, como complemento de una adecuada descentralización deberán retomarse con energía ciertas instancias nacionales, tales como Encuentros de Directores Municipales de Cultura y Asambleas Nacionales de la Cultura. Allí se involucrarán decisores políticos de todos los sectores, de modo de instrumentar un diálogo que arribe a los compromisos básicos imprescindibles para ejecutar proyectos colectivos.

Al retomar como elementos esenciales de la descentralización a las infraestructuras municipales de cultura en sus distintos niveles, se pondrá de relieve la importancia de modernizar y sistematizar sus servicios de información y de protección patrimonial, como las Bibliotecas Públicas y Museos.

De la misma manera, se deberá fortalecer la institucionalidad ya existente dotando de mayores recursos al Fondo Nacional de la Música (FONAM), a la Comisión de Fomento al Teatro (COFONTE), a Casa de Comedias, al Premio Nacional de Literatura, entre otras, todas instancias ya instituidas y prevista en la normativa cultural.

Desarrollar una currícula que brinde una formación técnica e integral a los operadores culturales, institucionalizando los métodos de evaluación de impactos sociales y económicos de cada proyecto puesto en marcha y financiado por medios

de fondos estatales, así como también, el estudio de factibilidad de las inversiones en este ámbito.

Establecer criterios comunes con el sistema educativo, hasta donde sea posible, para implementar de manera articulada normas que pauten criterios metodológicos que favorezcan la diversidad y riqueza expresada por la cultura.

Un aspecto insoslayable de una política de Estado para la cultura, refiere a los *contenidos culturales en los medios de comunicación*. Nuestro partido propone la creación de un “ombudsman” o “mediador cultural” como una figura que permitirá preservar los derechos culturales de los ciudadanos de la misma manera que otros “defensores del pueblo” contribuyen a respetar los derechos humanos económicos y sociales.

El “mediador cultural” será un garante de la libertad de expresión y al mismo tiempo atenderá los reclamos por eventuales lesiones de derechos de terceros, como padres, educadores o ciudadanos en general.

Si bien en un Estado de Derecho el gobierno debe permanecer neutral ante ciertas cuestiones religiosas, éticas y artísticas, los principios de diversidad cultural y de libertad de expresión nunca son fáciles de aplicar ante cada caso concreto. Hoy la esfera pública, a través de los medios de comunicación, tiende a invadir la esfera privada.

Pero es una carga demasiado pesada para cualquier jerarquía u organismo estatal asumir toda la responsabilidad, “desde arriba”, en la tarea de regular los contenidos culturales de los medios masivos de comunicación. Por ello sería deseable tomar en cuenta muchos elementos que provienen “desde abajo”, esto es, desde el ciudadano común que puede ver lesionados sus derechos y sus libertades.

Por ejemplo, un “mediador cultural” permitiría atender tanto los reclamos de padres que sienten menoscabados sus derechos como educadores de sus hijos, frente a los modelos de comportamiento difundidos por la “TV chatarra”, como los de aquellos artistas y escritores que sientan sus libertades amenazadas.

Así entendida, la cultura no es un capricho, es la esencia de la libre expresión que califica e identifica a los pueblos. Ella está siempre en el camino de forjar una sociedad de mujeres y hombres más fraterna. Así sentida, la cultura propende a la comprensión del prójimo, a una convivencia que acepta las diferencias, equilibra deseos, y construye puentes que integran e incluyen. En nuestra perspectiva, esa manera de entender la cultura permitirá forjar valores por encima de la “cultura” del consumo descartable que intenta globalizarnos como si se tratara de un valor absoluto.

En todas las áreas hemos insistido en la necesidad de impulsar *una nueva cultura de gobierno* que favorezca más el encuentro que la confrontación. Pero una condición necesaria de ese anhelo político es integrar también a los *factores culturales* en nuestras estrategias –tanto en el sentido amplio como el sentido más tradicional de esos términos–.

No hay otra manera de reconstruir la autoestima nacional que invitar a involucrarnos en metas comunes que trasciendan lo institucional y lo partidario,

**ese camino que los uruguayos a veces olvidamos incluir en nuestra carta de ruta pero que está latente tras esa puerta que debemos abrir una vez por todas.**

## **II. EDUCACION**

Las **políticas para responder a la crisis de la educación** son un aporte directo a la integración social.

Aunque suene repetido, crisis sigue siendo la palabra más adecuada para describir la situación de la educación en Uruguay. Esto es así por donde se lo mire: las instituciones y centros de estudio, la administración y su capacidad de implementar políticas eficientes y eficaces, la asistencia, las repeticiones, los aprendizajes cada vez más lejos de niveles de calidad, los alumnos y los docentes cada vez más descontentos, perplejos y ausentes. La situación de la educación es uno de los indicadores más dramáticos de la actual incapacidad para remediar la crisis de la sociedad, la pobreza infantil y la exclusión adolescente.

Hay que reconocer que, si bien de modo inorgánico y reflejando la investidura y poder de su gestor, se ha realizado un importante esfuerzo por la vía del Plan Ceibal, que ha concitado múltiples apoyos y ha generado expectativas respecto a sus logros. Pero ésta y otras iniciativas no son suficientes para resolver la situación crítica en la que nos encontramos. Se registran algunos avances, pero ellos son aislados y significativamente menores que los logrados por países de desarrollo igual e incluso menor.

El país debe tomar decisiones urgentes porque está en emergencia educativa. Esto supone seleccionar adecuadamente los problemas, discutir con buena información y eficacia, y hacer acuerdos políticos con coraje y responsabilidad. Deben comprometerse en el proceso todos aquellos que directa e indirectamente, en su medida y desde muy diversos roles, tienen relación con el proceso educativo.

Cualquier ley de educación está muy lejos de ser una solución a los problemas del sistema educativo. Por otra parte, la que acaba de aprobarse con los exclusivos votos del partido de gobierno, es mala, agrava problemas y en definitiva no resuelve nada.

Se ha errado el camino al concebir al Estado como actor central y gestor primordial de la educación y creer que todo lo que está afuera de su control es sospechoso y contrario a los intereses de la comunidad. Los padres, la sociedad civil, las empresas, las universidades, las iglesias, tienen un papel decisivo y mucho para hacer y decir. En el mundo desarrollado la educación es un servicio público que se gestiona mejor cuanto más se aleja de la oposición simplificadora entre lo estatal y lo privado.

Esto no libera al Estado de sus responsabilidades, pero requiere de otro Estado, más activo, más atento a las desigualdades y desventajas de los más pobres, más exigente con los estándares de calidad, más vigilante en el mejor uso de los recursos que vierte la sociedad. Es por eso que para encarar la emergencia educativa, ni más Estado ni menos Estado, sino otro Estado.



El sistema político y la sociedad deben resolver, además, un dilema grave. La crisis social repica sobre la crisis educativa y la refuerza. Más aún, la educación, los docentes y las instituciones son cargadas en exceso con la responsabilidad de la crisis de la institución familiar que se refleja en la situación que viven la infancia y la juventud. Para ser eficaz, la educación debe adecuarse mucho más y mucho mejor a las necesidades y a la situación de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos en situación de exclusión y de pobreza. Ello supone múltiples desafíos, entre los que destacamos la reconstrucción de los vínculos y del clima dentro de los centros educativos que reciben a esos sectores y el logro de aprendizajes similares a los de otros sectores sociales.

Para conseguirlo la educación debe incluir prestaciones sociales, además de las alimentarias. Y debe articularse con otras intervenciones, como las Asignaciones Familiares, pero no como una institución que simplemente asume roles de ejecución o control respecto a esos servicios, sino integrándolos y subordinándolos a los objetivos específicamente educativos que son los objetivos prioritarios para niños y adolescentes.

En las últimas tres décadas nuestro país ha probado casi todo y ha fracasado en casi todo. El avance más positivo ha sido la escolarización más temprana, afortunadamente irreversible. El actual gobierno se propuso su gran reforma y quedó paralizado y prisionero de un “debate educativo” que arrojó resultados muy discutibles incluso para el partido gobernante. El mundo muestra avances significativamente más rápidos que los nuestros. Y esto es relevante porque esa es la realidad de países con los que, en el contexto de la globalización, tenemos cada vez más intensos intercambios culturales y comerciales y a esos países emigran nuestros jóvenes buscando oportunidades y posibilidades que aquí no se les brindan.

***La política de emergencia requiere una determinación enérgica de las urgencias y de las prioridades; supone dar paso a algunas decisiones y la postergación de otras; necesita de acuerdos políticos básicos, sostenibles en el tiempo, evaluación rigurosa de los resultados.***

Se trata de revertir problemas tales como:

- a. la baja calidad de los aprendizajes que se viene mostrando en las últimas evaluaciones y comparaciones internacionales. Uruguay es uno de los países más desiguales del mundo en el rendimiento de la educación; existe un abismo entre los que aprenden mejor y los que aprenden peor;
- b. la deserción en la educación media y universitaria alcanza cifras alarmantes y afecta particularmente a los sectores más pobres;
- c. la grave crisis de las instituciones educativas, en especial las de educación media, que son incapaces de encontrar un sentido específico y alojar exigencias y expectativas para los jóvenes; instituciones perforadas por la crisis social, la inseguridad, el desprestigio de la cultura y el conocimiento.
- d. la ausencia de compromiso docente –con excepciones de entrega generosa a la tarea-, de compromiso con la profesión, con los alumnos, con la institución de la que no se sienten parte. Reflejo, entre otras cosas, de salarios indecorosos y condiciones inestables de trabajo.
- e. los comportamientos crudamente corporativos de los sindicatos de docentes, que a pesar de una retórica que dice velar por el interés general se atrinchera en la defensa de posiciones adquiridas, o en la disputa por posiciones de poder.

- f. la fuga silenciosa de vastos sectores de la población hacia el subsistema privado de educación en todos los niveles.
- g. en consonancia con lo anterior, la indiferencia del mundo laboral y empresarial respecto al descenso de la calidad educativa que provee el Estado.
- h. la maraña burocrática que hace del gobierno y la administración de la educación una tarea ardua, centralizada, estatista, ineficaz para atender urgencias y demandas de una sociedad que necesita mayor flexibilidad y apertura a las novedades. La proliferación de autoridades y autorizaciones, de reglamentos y ordenanzas, de instancias de decisión intermedia, de controles y desconfianzas.

**Nuestras propuestas para la emergencia educativa** son las siguientes.

1. El gasto público en educación ha crecido pero sigue siendo insuficiente, tanto en términos relativos al Uruguay como en comparación con los países más adelantados que consideran a la educación como una de las claves del desarrollo, el empleo y la integración social. El gasto público es el gasto de toda la sociedad a través del Estado, no del gobierno. Debemos, por lo tanto, comenzar a hablar en otro lenguaje, el del compromiso. El gasto debe crecer, la sociedad tiene que aportar más y tiene derecho a saber para qué, y cómo; tiene derecho a pedir cuentas. Los actores educativos deben asumir compromisos públicos en torno a metas, resultados y plazos.

2. La respuesta a la emergencia debe basarse en los principios (a) de evaluación y mejora de la calidad, (b) equidad, garantizando los aprendizajes y las oportunidades básicas a todos los niños y jóvenes y (c) de libertad, en la iniciativa de ofrecer propuestas educativas y en la elección del centro educativo por parte de las familias y los educandos.

3. Responsabilizar a las escuelas por sus resultados es un proceso complejo que comprende cinco elementos básicos:

*Estándares.* Los países deben explicitar lo que esperan de los estudiantes, los maestros y las escuelas a través del establecimiento de estándares claros y apropiados.

*Información.* Los usuarios de la educación, incluyendo escuelas, padres y empleadores necesitan información confiable sobre el rendimiento académico de los estudiantes, el desempeño de las escuelas y las medidas que se están tomando para mejorar.

*Consecuencias.* Para que la responsabilidad por los resultados funcione, debe haber consecuencias derivadas del cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos.

*Autoridad.* Las escuelas, las comunidades locales y los padres deben tener la autoridad necesaria para tomar decisiones e introducir cambios. Si esto no es así, tiene poco sentido hacerlos responsables de los problemas.

*Capacidad.* Los maestros, los directores y las escuelas deben tener la capacidad y los recursos adecuados para cumplir los estándares establecidos por el país, incluyendo el financiamiento apropiado, la capacitación, la autonomía y el apoyo.

4. Buena parte del fenómeno educativo y del aprendizaje se realiza y resuelve en los límites de un cuadrilátero: el docente, el alumno, la institución educativa y el entorno social y familiar. Ninguna solución o mejora será posible sin un trabajo sistemático, serio, profesional y simultáneo en estos cuatro aspectos.

a. la profesión docente debe ser recuperada, dignificada, puesta en condiciones de asumir compromisos exigibles. Estimular y premiar la formación permanente de

carácter universitario y sin monopolios retrógrados; promover la radicación institucional y territorial (el docente integrado a la casa de estudios, al barrio, a la red de familias).

b. el alumno concebido y respetado en sus derechos y exigido en sus deberes, entendido en su complejidad y progresivamente responsable de su aprendizaje autónomo, protegido, animado a desarrollar valores personales y sociales.

c. la institución educativa (el liceo, la escuela, la facultad) instaurada como espacio personalizado (donde todos saben quién es quién), que recupere sus límites con respecto a los riesgos sociales más apremiantes, que permita incorporar y reelaborar los anhelos de la juventud, que sea un marco de reglas y personas confiable, previsible, hospitalario, de escala razonable. Una institución que sea un espacio relevante de realizaciones sobre las que rendir cuenta, realizaciones visibles, comparables, elegibles.

d. la familia y los referentes adultos de los educandos, sin los cuales los centros educativos corren el riesgo de la ineficacia y de la inequidad, en tanto no respondan a sus diferentes necesidades y no aprovechen también sus diversos aportes. La educación no puede desentenderse de los entornos y de la pérdida del capital social. El acompañamiento a la crianza, la atención a la primera infancia, el control y acompañamiento educativo de los compromisos correspondientes a las prestaciones de seguridad social, la atención a los recursos materiales y técnicos para el aprendizaje moderno, la coordinación de acciones vinculadas a la salud, habrán de tener impacto positivo sobre la situación de los sectores más pobres. A la vez, mas allá de apoyos y asistencia focalizada, es importante no perder de vista que ni el Estado ni las instituciones educativas tienen el derecho a sustituir a los padres en las decisiones más importantes de la educación.

e. la educación debe jerarquizar la relación con los actores del mundo del trabajo, vinculándose con ellos y desarrollando acciones y proyectos que respondan a los propósitos de los centros educativos, empresas y trabajadores. Para ello deben cultivarse mecanismos de diálogo y negociación entre dos mundos que tienden a ser prescindentes y desconfiados entre sí. El trabajo se ha convertido en un ámbito insustituible de aprendizaje; para aprovecharlo la información, las necesidades y los propios actores del mundo del trabajo deben estar presentes en la educación, especialmente en la dirigida a prepararse para trabajar y, a la vez, educandos y docentes deben poder ingresar y participar, con fines educativos, de los procesos laborales y productivos.

### **Propuestas para la educación superior y la investigación científica.**

La articulación inteligente entre las instituciones universitarias del Estado y las de gestión privada está en formación. Un siglo y medio de monopolio estatal y la muy nueva emergencia de instituciones privadas han generado un desequilibrio evidente que hace daño a todas las partes.

La investigación científica se hace en Uruguay con recursos públicos, en gran parte derivados del presupuesto nacional que sostienen todos los uruguayos; las entidades privadas, a pesar de haber fortalecido su institucionalidad tienen graves problemas para acceder a fondos de investigación. La constitución de la ANII ha significado un avance sustantivo en cuanto a la difusión de programas y transparencia de ejecución.

La enseñanza y el aprendizaje están severamente afectados por la calidad docente, algo que se pone de manifiesto en las cifras de deserción. Es imperioso fortalecer el perfil profesional en todos los niveles, facilitar y apoyar la diversidad de

propuestas de formación tanto de parte de organismos estatales, como con la participación de los privados, reforzar la dedicación concentrada en el trabajo académico y facilitar al máximo las relaciones de la educación superior con los ámbitos internacionales más exigentes

La calidad es uno de los mayores desafíos a enfrentar: calidad del aprendizaje, pertinencia con respecto a desafíos estratégicos e inclusión social de vastos sectores que se incorporan y habrán de incorporarse en las próximas décadas a la educación superior.

La apertura de opciones y orientaciones, la escasa flexibilidad de los planes de estudio que no habilita una rápida circulación horizontal (porque desconfía de los estudiantes, del mercado de trabajo y protege intereses consolidados), son algunos de los problemas urgentes a resolver.

En la universidad estatal priman intereses corporativos, luchas por el poder revestidas de la legitimidad de una Ley Orgánica que cumple medio siglo y debe ser modificada conservando sus mejores tradiciones pero incorporando las novedades del país y del mundo.

Debemos terminar con una de las consecuencias más perniciosas del monopolio y la asimetría: todas las universidades deben rendir cuentas a la sociedad que las sostiene y a las que se deben; la Universidad de la República no puede ser la única que se autoevalúa y reclama, a la vez, mesiánica e injustamente, potestad para evaluar al resto de las instituciones universitarias. Como en los países más avanzados, Uruguay debe consagrar la Agencia Nacional de Acreditación, una entidad técnica, autónoma, dotada de recursos humanos y materiales, a la que todos sin excepción concurren. Ello beneficiará, sin primacías ilegítimas, a los estudiantes en primer lugar, y obviamente a las instituciones universitarias.

### III. SEGURIDAD CIUDADANA

Las **propuestas en materia de seguridad ciudadana** son un aporte directo a la integración social al mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente los más pobres.

Los uruguayos venimos sufriendo desde hace años un progresivo y persistente deterioro de nuestra calidad de vida, como consecuencia del crecimiento de la inseguridad, tanto desde el punto de vista objetivo –los delitos aumentan– como subjetivo –aumenta la sensación de peligro y el miedo. El actual deterioro incrementa la desintegración social que este país necesita combatir y revertir.

Los análisis y los diagnósticos han sido múltiples. Desde sectores políticos, la academia, la comunidad y los sucesivos gobiernos se ha procurado entender el fenómeno e identificar sus causas. Así la pérdida progresiva de valores, la situación de pobreza y exclusión social, la influencia de las drogas, la falta de una adecuada acción de control y prevención del delito o la débil acción de la justicia se han considerado factores determinantes del crecimiento delictivo y de la inseguridad.

Las modernas escuelas criminológicas afirman que el delito no puede abordarse desde una óptica reduccionista y simplificadora como ha ocurrido desde la apertura democrática. Se aplicó un enfoque particularmente simplista del problema de la

seguridad ciudadana, muchas veces condicionado por definiciones ideológicas. Nosotros lo reconocemos como un fenómeno social particularmente complejo y multicausal que, como tal, debe ser encarado.

Los gobiernos de los Partidos Nacional y Colorado no lograron identificar a tiempo las evidencias del progresivo deterioro que los ciudadanos comenzaron a sufrir en sus cotidianas condiciones de seguridad. Cuando la situación ya tenía características preocupantes, sólo atinaron a adoptar medidas parciales, muchas veces inconexas y contradictorias, particularmente orientadas por filosofías de “Ley y Orden”.

Así, sin rigor científico alguno, se crearon nuevos delitos y se aumentaron las penas de otros, utilizando al sistema penal como la herramienta fundamental para intervenir en los problemas de seguridad ciudadana. Ese camino, conjuntamente con el aumento de la delincuencia, hizo colapsar al sistema carcelario, situación que, lejos de mejorar, ha empeorado sin cesar. En los años más recientes se consideró que se orientaba el trabajo policial en forma casi exclusiva a la prevención y represión de los delitos de menor cuantía (como hurtos y arrebatos) y a los grupos percibidos por algunos sectores de la población como generadores de riesgo (los jóvenes, por ejemplo), desarrollando un concepto restringido de la seguridad y potenciando la aplicación selectiva del sistema penal, en perjuicio de los sectores más vulnerables.

Durante el período del Ministro José Díaz, fue particularmente evidente que toda la acción del Ministerio del Interior estaba condicionada por una orientación ideológica que centraba la interpretación de las manifestaciones delictivas en una expresión de la exclusión social y la pobreza, generadas por las sociedades capitalistas. La atención, por ende, se focalizó en forma casi excluyente en la eliminación de tales causas, para lograr disminuir los delitos.

Se desactivaron las consecuencias del “derecho penal de la emergencia”, mediante la aprobación de la ley 17.897 (denominada “De Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”). Paralelamente se derogó el Decreto 690/80, que habilitaba a la policía a detener “en averiguaciones”, norma claramente inconstitucional que, no obstante, debió haber sido sustituida por otras herramientas adecuadas para facilitar la labor investigativa del instituto policial.

Estas acciones, sumadas a la desaparición de las comisiones de seguridad vecinal y vecino alerta, generaron en la población la imagen de un gobierno prescindente en materia de seguridad, con la consecuente sensación de desprotección. Los índices de inseguridad subjetivas se dispararon, situando en un 75% la percepción negativa de la población en materia de seguridad en julio de 2008. Algunas acciones positivas del gobierno (tales como la aprobación del Código de Procedimiento Policial), pasaron inadvertidas para la población.

La experiencia de las últimas décadas evidencia la imprescindible **necesidad de instrumentar una verdadera política de Estado en materia de seguridad ciudadana**, que definitivamente encare los problemas en profundidad, mediante el diseño de un modelo de seguridad democrático, moderno y efectivo, basado en los necesarios consensos técnicos, sociales y políticos.

En nuestra visión, el fracaso de los sucesivos gobiernos en mostrar logros en materia de seguridad, está notoriamente relacionado con deficiencias estructurales en la organización de la Policía Nacional. Ésta tiene como funciones fundamentales el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos, la tarea de investigar y reunir las pruebas respecto a los hechos delictivos consumados (en su carácter de auxiliar de la justicia) y la gestión de los centros de reclusión. En otros países, estas funciones -de Policía Administrativa, Judicial y Penitenciaria- son asignadas a cuerpos distintos e independientes, con lo que se logra mayor especialización profesional en el cumplimiento de las tareas.

La capacidad profesional requerida para cada una de las tareas es claramente diferente, por lo que entendemos que para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de las mismas, **nuestro instituto policial debe transitar hacia una clara separación de las tres funciones referidas**, con personal específicamente capacitado para cada una de ellas y organizaciones adecuadas, en cada caso.

Así, la función esencialmente preventiva de la Policía debería ser cumplida por un organismo especializado en Seguridad Pública y otro con formación y medios específicos para Operaciones Especiales. La de auxiliar de la Justicia debería funcionar mediante un organismo especializado en la investigación de los delitos y otro en tareas de criminalística. La labor penitenciaria, finalmente, debe estar a cargo de un área de seguridad de los centros de reclusión y otra especializada en la rehabilitación y tratamiento de los reclusos. Todo el sistema debe apoyarse en un organismo especializado en Inteligencia Criminal.

Mientras tanto, el despliegue territorial y operativo de la institución, que ha estado esencialmente relacionado al concepto de base o unidad física y con un diseño que lleva ya varias décadas sin modificaciones de relieve, deberá ser readecuado en consideración a las condiciones territoriales y poblacionales y a las realidades delictivas actuales. En tal sentido, no debe dejar de tenerse en cuenta el potencial que ofrecen las unidades básicas, especialmente las Comisarías, consideradas en una estructura general de prevención policial para la implementación de estrategias de coordinación y de participación de la comunidad en la problemática de la seguridad ciudadana, lo que requerirá una formación adecuada de los Oficiales Jefes responsables.

Se requiere una policía profesional para limitar la impunidad de quienes violan la ley y no respetan los derechos de los ciudadanos, así como la falta de esclarecimiento de muchos delitos e incluso la inadecuada atención de problemáticas específicas como la violencia de género o la minoridad infractora.

Paralelamente es necesaria una fuerte inversión en los centros de formación profesional básica y superior, una profunda reestructura de sus programas de enseñanza, orientándolos decisivamente a la formación de un policía profesional de la seguridad pública, con fuerte acento en la especialización y especial atención a los potenciales que la tecnología moderna ofrece. Sin omitir el intercambio profesional con Agencias de todas partes del mundo.

Ninguna profundización en la profesionalización del personal policial será posible si no se promueve la dedicación exclusiva a su tarea natural. Para ello es

necesario que se establezcan definitivamente remuneraciones suficientes y dignas y condiciones de desempeño laboral adecuadas. Así como un adecuado sistema de retiro. **La resolución de la problemática que plantea el sistema de horarios extras generado por el artículo 222 de la Ley 13.318 es esencial y prioritaria, teniendo presente la incidencia que el mismo tiene en la economía familiar de los efectivos policiales. Deberá establecerse una estrategia de transición, que nos lleve a un modelo policial de dedicación exclusiva, sin afectar las posibilidades de ingreso que el actual sistema de servicios especiales ofrece a los policías.**

También es necesario emprender la **reforma del proceso penal con vistas a modernizarlo y actualizarlo**. El nuevo proceso penal, además de respetar cabalmente los principios del debido proceso y del derecho de defensa, deberá tener una duración razonable y, principalmente, deberá dotar al juez y al fiscal de herramientas ágiles y modernas para una investigación judicial eficaz y eficiente. Es preciso habilitar, además, la participación como parte a las víctimas o sus familiares en el proceso penal, particularmente en los delitos contra las personas, incluidos los de violencia doméstica y los sexuales. De este modo, se posibilitará que la víctima participe activamente en el desarrollo de un proceso en el cual se ventilan cuestiones que afectan sus derechos fundamentales.

Lo anterior se combina con la **necesaria reforma del Código Penal**. Existen conductas que, aunque percibidas como delictivas por la población, no lo son en nuestro derecho y deberían ser penalizadas (por ejemplo, el tráfico ilegal de armas de fuego). Existen otras cuya tipificación delictiva resulta arcaica y discriminatoria. Así, los delitos sexuales deberían ser considerados como delitos contra la libertad o la personalidad (y no contra las buenas conductas y el orden de la familia). Existen, también, conductas cuya penalización es francamente inconstitucional, como los delitos de prensa, que atentan contra la libertad de expresión, situación que es preciso corregir.

Una reforma profunda del Código Penal debería contemplar la implementación de mecanismos procesales alternativos, característicos de un derecho penal restitutorio, más rápidos y eficaces que el pesado sistema de justicia penal principal, que incluya penas alternativas, la reparación de la víctima, la desjudicialización y tratamiento administrativo de pequeñas infracciones, mediante mecanismos de arbitraje y conciliación, con la participación de mediadores entrenados.

Esta tarea requiere la participación coordinada de distintas instituciones estatales (sistema educativo, de salud, de desarrollo social, etc.) y no estatales (organizaciones no gubernamentales, empresas, medios de comunicación).

Urge crear un sistema carcelario completamente nuevo, que no sólo respete los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino que promueva su rehabilitación, con la meta de lograr la inclusión social de tales personas y no sólo la no reincidencia. Se ha dicho que las sociedades deben ser evaluadas en el respeto a los derechos humanos por como tratan al “peor” o al más “débil” de sus integrantes, más que al “mejor” o al más “fuerte”. Este pensamiento debe iluminar todas las propuestas de nuestro partido sobre el tema.

Ese nuevo sistema debe estar integrado por diversos centros de rehabilitación (separados por edad, por sexo, por las características de sus destinatarios, etc.), con una dirección única. El trabajo del sistema será permanentemente evaluado mediante la recopilación de experiencias y el estudio y discusión abierta de los resultados, a fin de acumular conocimientos que permitan ir mejorando su desempeño.

En la medida en que la rehabilitación no puede ser obligada, el sistema deberá incluir centros de reclusión comunes, en los cuales igualmente se brindará a los internos un trato digno y humanitario. También existirán centros de máxima seguridad, a los cuales se destinarán los procesados y condenados que lo justifiquen.

Finalmente, el sistema deberá contar con recursos materiales suficientes y apropiados, partiendo del principio de que es más rentable para la sociedad invertir en rehabilitación, que enfrentar las consecuencias de la delincuencia crónica.

No somos partícipes de los criterios de quienes atribuyen a los adolescentes una gran responsabilidad en la situación de deterioro de las condiciones de seguridad de nuestra población. Estudios con validez científica demuestran que tal percepción carece de respaldo real. Por ello somos contrarios a la consideración de normas que disminuyan la edad de imputabilidad, máxime teniendo en cuenta las condiciones actuales del sistema carcelario en el Uruguay. No obstante creemos que es necesario mejorar algunas herramientas para la atención de la problemática de la delincuencia juvenil, como condición para interrumpir su acercamiento al delito, evitar su utilización por delincuentes mayores y generar mecanismos adecuados para su inserción social.

En tal sentido se hace necesario una reforma en el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros aspectos en la penalización de la tentativa del delito de hurto. Deberá mantenerse la participación de la policía en el área, potenciada mediante una capacitación especializada (similar a la realizada en la problemática de la violencia doméstica y de género), conservando el liderazgo de la tarea en el INAU. Asimismo, deberá realizarse una fuerte inversión en infraestructura para la contención de los adolescentes en conflicto con la ley penal, asegurando condiciones adecuadas, tanto materiales, como en la capacitación del personal afectado.

#### **IV. CRECIMIENTO ECONOMICO Y GENERACION DE EMPLEO**

El **crecimiento económico para generar empleos de buena calidad** es la plataforma de apoyo básico de una política de integración social que persiga una mejor distribución del ingreso, de la riqueza y, en definitiva, del bienestar personal y familiar.

El objetivo a partir de 2010 debería ser, como se dijo antes, apuntar a un resultado que parece simple: **volver a construir un país del cual la gente no quiera irse**. Claro que para que la gente no quiera irse hay varios requisitos que van más allá del ámbito de lo económico, y serán discutidos a lo largo de esta propuesta.

**Los requisitos económicos principales son crecer y distribuir. Por tanto, el objetivo principal será combinar crecimiento económico –es decir eficiencia- con la equitativa distribución de los frutos de ese crecimiento –es decir equidad.**



El Partido Independiente busca un crecimiento mayor que la tendencia histórica del Uruguay de los últimos 50 años. En términos concretos, este crecimiento implica procurar un crecimiento del entorno de 5 a 6 por ciento anual per capita, de modo de duplicar el PBI per capita cada poco más de 10 años.

El crecimiento económico es un requisito de la equidad, pero no es automático que mayor crecimiento traiga mayor equidad, es decir igualdad de oportunidades para todo ciudadano, independientemente de su origen social, género, edad, y cualquier otro atributo que no provenga de su capacidad de brindar lo mejor de sí al común de la sociedad.

Las políticas económicas y sus consecuencias sobre el empleo y los ingresos laborales, aliadas al conjunto de las políticas sociales, deben buscar la equiparación de oportunidades de la población más débil en forma deliberada, continua y reconociendo los límites que imponen los recursos existentes. El objetivo de la equidad social es generar una alta movilidad social. En las condiciones actuales, ello implica dotar de alta prioridad a las políticas destinadas a la población infantil y juvenil –directamente y a través de sus familias–, no sólo por ser ésta el futuro del país, sino por hallarse en condiciones notoriamente más desventajosas que el resto de la población.

Para que equidad y crecimiento sean objetivos compatibles se requiere movilidad ascendente de los más pobres a través de la generación de empleos bien remunerados. Así, equidad y crecimiento se pueden retroalimentar por la vía de un mercado laboral dinámico.

Ese crecimiento ha de ser persistente y sustentable, sin sobresaltos que provoquen retrocesos, decepciones y desintegración social, tal como lo hemos vivido sucesivas veces en los últimos 40 años.

Las fluctuaciones frecuentes y abruptas en el nivel de actividad económica son una realidad sistemáticamente olvidada por los partidos políticos que se han encargado hasta ahora de conducir la política económica uruguaya. Cada uno a su manera y en su tiempo ha tendido a tomar épocas de bonanza como si fueran a durar por siempre. Suavizar el ciclo económico es la principal vía por la cual Uruguay puede lograr una trayectoria sostenida de crecimiento.

Ello requiere el agregado de cuatro áreas de política que son completamente interdependientes: la fiscal, la cambiaria, la monetaria y la de precios e ingresos, especialmente la relacionada con la negociación salarial. Esas cuatro áreas de política y su manejo coordinado son lo que permitirá avanzar hacia un crecimiento estable de la producción, el empleo, los salarios y, más en general, del bienestar.

La política fiscal deberá ser una de las piedras angulares del próximo gobierno. En ausencia de datos detallados que permitan analizar confiablemente la estructura fiscal deseable a partir de 2010, no es posible hacer recomendaciones detalladas al respecto. Sin embargo, en general pueden esbozarse algunas líneas generales de la posición partidaria. El Partido continuará decidido a:

- profundizar, mejorar y en algunos casos blanquear la gestión de la DGI y del BPS, que han tenido singular éxito en reducir la tendencia a la evasión fiscal y de seguridad social, un activo importante de este Gobierno que no puede dejarse perder;
- encontrar formas de reducir el peso del IVA en la economía;
- apoyar el rediseño de muchos impuestos capaces de captar alguna proporción de las ganancias extraordinarias como las percibidas por el sector agropecuario a raíz del alza de los precios de exportación;
- en consonancia con la política de reforma de la gestión pública, ampliar el ámbito de acción de las Intendencias en materia tributaria,
- incrementar sustancialmente las tasas de tributación del IRAE a los retiros de utilidades –que se dirigen al consumo- y reducirlas de modo igualmente sustancial cuando las utilidades se reinviertan;
- apoyar un IRPF que sea un auxiliar eficiente de los efectos distributivos principales: la generación de gran número de empleos bien remunerados y el gasto social correctamente orientado y ejecutado.

Otro de los temas álgidos recientes ha sido la política cambiaria. La razón principal para pensar en la necesidad de un tipo de cambio real sensiblemente más alto que el actual es el rol que esa variable tiene en la determinación de la rentabilidad de producir bienes y servicios transables distintos de los agropecuarios y, en consecuencia, en la determinación de los niveles y estructura de la inversión y, como consecuencia de ella, el empleo de calidad. De ahí que será necesario empezar a diseñar intervenciones cambiarias orientadas a estabilizar la tasa de cambio a un nivel que sea estable, previsible, y a la vez remunerador para la producción de bienes y servicios transables no agropecuarios.

El mecanismo principal del crecimiento equitativo tiene que apoyarse en el comercio, el empleo y el ingreso laboral para convertirnos, de nuevo, en un país capaz de ofrecer empleos razonablemente bien remunerados, para lo que hay que empezar por comerciar lo más libremente posible con todos los países. Es necesario encontrar las vías para poder firmar tratados de libre comercio con todos los países que quieran hacerlo con nosotros, sin sufrir trabas del Mercosur.

Para que nuestros productores puedan competir con éxito en el mercado externo e interno necesitamos un tipo de cambio real estable, razonable y previsible que es inseparable de una política fiscal contracíclica y de la generación de superávits fiscales estructurales, es decir, medidos con independencia del ciclo económico.

Un tipo de cambio real que haga competitivas muchas actividades transables traerá tres consecuencias que se observan en todos los países que, en los últimos 40 años, han emprendido este camino.

La primera es que la economía al menos se va a aproximar al equilibrio del balance externo del comercio de bienes. La segunda es que, al resurgir los sectores transables no primarios, se van a reducir el desempleo y el empleo de bajos ingresos porque se generarán empleos productivos que podrán pagar salarios altos. La tercera, que posiblemente es aún más importante, es que producir bienes transables permite crecer tecnológicamente y con ello dejar de crear únicamente empleos públicos o en servicios necesariamente pequeños y carentes de la posibilidad de introducir progreso técnico porque están orientados sólo a nuestro minúsculo mercado interno, y en muchos

casos apenas al barrio en que operan. Esas unidades productivas usualmente sólo pueden generar empleos caracterizados por su baja productividad, salarios escasos y nulas perspectivas de crecimiento.

Incorporar seriamente la producción de bienes y servicios de alta calidad permitirá que los salarios de esos empleos mucho más productivos puedan aumentar hasta que nuestros jóvenes no sientan la tentación de emigrar.

Cuando aumenta la productividad del trabajo, hay posibilidades de generar riqueza y empleo y los dueños de capital –compatriotas o extranjeros- quieren invertir más para aprovecharlas. La globalización tiene sus pros y sus contras, pero tiene una ventaja crucial: si un país ofrece buenas oportunidades de inversión, los inversores reaccionan positivamente.

### **Estamos en un mundo nuevo marcado por los precios internacionales a partir de la crisis de 2008 cuando explotó la burbuja**

Los datos recientes muestran que desde agosto de 2008 cayeron los precios internacionales nuestros principales productos primarios exportables en proporciones de entre 20 y 30 por ciento.

Ahora bien, parafraseando el dicho popular, “todo lo que bajó es porque había subido antes”. En efecto, en la mayoría de los casos los precios de 2008 habían subido mucho a partir de los precios que regían hasta 2006. Las caídas de precios registradas a fines de 2008 se dieron con particular intensidad respecto de aquellos productos primarios que más habían subido durante el período de la bonanza exportadora.

### **Pero las perspectivas en este mundo nuevo podrían ser positivas.**

Es importante destacar que las nuevas relaciones de precios se asemejan y a menudo son mejores que las que estaban vigentes en 2006 o en los primeros meses de 2007. Precios y costos como los del 2006 serían muy buenos para el sector agropecuario nacional y darían aliento a un continuo mejoramiento de la producción y la productividad. Hay que reiterar que, por primera vez en décadas, efectivamente se produjo en el Uruguay -como reflejo de esos altos precios y la inversión principalmente extranjera que ellos causaron- un notable mejoramiento en los niveles de productividad, tanto agrícola como ganadera.

Para el futuro más o menos inmediato, las estimaciones más confiables sugieren que la demanda por alimentos seguirá en aumento, quizá incluso a tasas semejantes a la tendencia de los últimos años, mientras las existencias continuarán débiles.

En el mediano plazo, ocurre que para producir excedentes de alimentos con los cuales abastecer al mercado mundial se depende de recursos naturales y capacidades institucionales, organizativas, humanas, tecnológicas y logísticas; Europa Oriental, Africa y MERCOSUR son las regiones del mundo con disponibilidad ociosa de recursos naturales, pero el MERCOSUR es la región con mejores y mayores capacidades humanas para responder competitivamente a la demanda.

Uruguay ha mejorado notablemente su competitividad y se encuentra junto a sus socios del MERCOSUR entre los países más competitivos del mundo, al menos en carne, leche, madera, arroz, cítricos y mejorando en los otros granos. Ello implica que cuando los precios llegan a los costos de producción del abastecedor marginal, pero necesario al mercado, los productores uruguayos están en muy buena situación de rentabilidad.

La nueva inserción internacional significó no solamente el acceso a nuevos mercados, sino también una importante diversificación de productos agropecuarios, que se manifiesta en los cambios que han existido en la composición de la producción. La producción de granos, leche, carne vacuna y productos forestales crece activamente, mientras que la lana y las producciones con destino al mercado interno se estancan o se contraen.

El crecimiento agropecuario exigió un fuerte aumento de la productividad del suelo. Actividades como los granos y la forestación que producen mayor valor por hectárea que la ganadería, la desplazan y aumentan por esa vía la producción global del sector. Por su parte, cada una de las actividades aumenta sus rendimientos, incorporando calificaciones humanas, innovaciones, tecnología y organización. La suma de aumento de las actividades que generan más valor y el crecimiento de rendimientos, llevaron a un aumento de la producción que alcanza a casi al 70% entre 2002 y 2008.

La posibilidad de buenos negocios de base agropecuaria y agroindustrial motivados por la demanda externa y por políticas aplicadas por anteriores gobiernos, motiva inversiones de quienes están produciendo y atrae la presencia de nuevos jugadores. Ello aumenta la demanda de tierra, y la competencia por la tierra aumenta el precio y la renta del suelo. Desde 2002 el precio promedio de la tierra se ha más que triplicado. Suelos más caros inducen modificaciones en la forma de producir, de manera que se tiende hacia combinaciones de producción que empleen menos tierras –que es el recurso fijo que se encarece- y más insumos, equipos, calificaciones humanas y formas de organización y gerencia más eficaces. Pocas cosas como los altos valores de la tierra explican y a la vez inducen al aumento de la productividad de los factores nacionales.

Este efecto ha promovido el aumento de los rendimientos de cada actividad, como se presentó en los párrafos anteriores. Por su parte, actividades más competitivas pueden pagar más renta por el uso del suelo y desplazan a las menos productivas (como cuando forestación, granos y lechería desplazan a la ganadería). Y los productores más competitivos –mayores capacidades, acceso a financiamiento, conocimiento, etc.- desplazan a productores menos competitivos.

Las transformaciones en curso que se basan en la expansión de nuevas actividades hacia territorios sin tradición y la adopción de tecnologías más complejas, hacen necesarias **nuevas capacidades humanas**: empresarios, técnicos, mandos medios, trabajadores, servicios de apoyo, oficios de toda índole. En consecuencia, ha tenido lugar un acelerado proceso de adiestramiento, capacitación y fortalecimiento de las capacidades, especialmente en lo referente a los mandos medios y oficios que requieren cierta especialización. Maquinistas, mecánicos, capataces, constructores, herreros, carpinteros y encargados de supervisar operaciones, transportistas y toda clase de servicios comerciales y de apoyo, de base urbana: proveedores de insumos, aserraderos, servicios forestales, etc. No existe información detallada de estos

movimientos, aunque las encuestas registran que el empleo rural aumentó más que el producto, y los respectivos ingresos aumentaron en forma importante.

Las cadenas agroindustriales que se han desarrollado en los últimos años en áreas como granos, forestal, la lechería neocelandesa, se caracterizan por haber llevado a la explotación agropecuaria un modelo de organización de características industriales. Cada una de las decisiones y cada una de las prácticas, se llevan adelante con rigor industrial, con el propósito de lograr resultados óptimos. Estos modelos, en la medida que tienden al óptimo, también tienden a parecerse entre sí. En nuestro medio, han venido –predominantemente- de la mano de empresas extranjeras. **Probablemente, la excelencia en la gestión y la organización, representan las innovaciones esenciales que hacen posible una mayor aptitud para elevar la competitividad y acceder a los recursos humanos y naturales óptimos y valorizar inversiones.** Estos modelos *industriales* de desarrollo reciente, se han generalizado en la producción forestal y de granos y se insinúan en la producción lechera. Sin embargo, la ganadería que es la principal actividad económica del país, no ha entrado más que muy marginalmente en esta lógica empresarial.

Cabe esperar que, pasadas las actuales turbulencias de la crisis, los productores agropecuarios uruguayos puedan estar en buena situación porque se estima que volverán a ser favorables las perspectivas de demanda para la carne, los lácteos, las oleaginosas y algo menos para los cereales.

Sin embargo, no se puede ser del todo optimista porque ese escenario favorable tiene algunas pre condiciones que no necesariamente se van a cumplir.

La primera es que no necesariamente la demanda mundial volverá a los niveles de, por ejemplo, 2006. La crisis financiera destruyó una gran cantidad de activos que estaban en poder de personas y empresas, lo cual hace improbable que se vuelva a los niveles de demanda de hace dos años. Como consecuencia de esa pérdida de riqueza sufrida primordialmente por los países centrales, se está reduciendo violentamente la demanda por toda clase de bienes y servicios, precisamente en aquellas economías que fueron el motor de la expansión vivida desde el año 2000.

Las esperanzas –basadas en deseos más que en realidades- que decían que las economías emergentes no serían muy afectadas y que incluso tendrían dinamismo suficiente para sostener el crecimiento global, han volado en pedazos.

Después de 2006 en el país aumentó notablemente el gasto improductivo, lo cual se traduce en mayores impuestos (aportes patronales, reducción de la devolución de impuestos, fideicomiso del gas oil), mayores salarios y tarifas en dólares y menor tasa de cambio. Así, las condiciones de producción son sustancialmente peores de lo que indicarían los precios internacionales y las proyecciones de demanda por nuestra producción exportable.

Por su parte, toda la economía transable no agropecuaria está afectada por el exceso del gasto público que ha llevado, por la vía de los aumentos de costos y la baja del tipo de cambio real, a una progresiva caída de la rentabilidad de producir tales bienes y servicios. A ello hay que agregar la agresividad sindical fomentada por el

actual gobierno, cuyos efectos dañinos se concentraron casi exclusivamente en el sector no agropecuario.

Las inversiones que llevaron a grandes alzas de la productividad han sido únicamente agropecuarias, estrictamente privadas, casi totalmente de origen extranjero y fuertemente cuestionadas por la coalición de gobierno. Después de Botnia no se han concretado inversiones de magnitud en la producción de bienes transables no agropecuarios.

En este “mundo nuevo” inaugurado en el tercer trimestre de 2008, la coyuntura internacional no es favorable para el Uruguay; y estamos ya en el año electoral, lo que básicamente posterga hasta 2010 las esperanzas realistas de una reversión del aumento desmesurado del gasto improductivo de 2006-2008 que se acentuará mucho en 2009. Por eso hay que suponer que 2009 y 2010 serán años excepcionalmente malos para el Uruguay aun si se recuperaran pronto los mercados internacionales; y de las decisiones económicas y especialmente fiscales del próximo gobierno depende si esa situación se revierte en plazos que no impliquen derrumbes en el proceso productivo con pérdida de los elementos físicos en que se basaron las ganancias de productividad de los últimos años.

### **La probable situación en 2010 y las medidas transitorias**

El próximo gobierno tendrá que enfrentar una situación difícil porque la gestión actual dejará una pesada herencia fiscal, externa y sindical y porque la situación internacional previsible para 2009 y 2010 es poco prometedora. Esas dificultades sólo podrán superarse si se aplican, de inmediato y sin temores, soluciones transitorias para cambiar con fuerza el rumbo actual de la economía y la sociedad.

Será necesario dejar que suba la cotización del dólar. La desvalorización del peso, en términos reales, será necesariamente transitoria, ya que una vez lograda la expansión de la inversión y el alza de la productividad es posible dejar que la cotización real del dólar disminuya sin dañar la competitividad. Junto con ello, paralelamente al aumento de la tasa de cambio, sería necesario gravar las ganancias resultantes ligadas a aquellos bienes que son rentables con el tipo de cambio actual. Con los ajustes necesarios esas ganancias son pasibles de tributación mediante los mecanismos generales de la recaudación ya instalados en nuestra sociedad, como la tributación a la renta y al patrimonio.

Nótese que al combinar un tipo de cambio más alto, que redundará en ganancias aun mayores para los tenedores de las tierras, e impuestos compensatorios de la decisión gubernamental, los actuales exportadores quedarían en la misma situación en que están hoy, ganando más por su producción y pagando más por sus insumos y por los impuestos sobre ellas. Si tal combinación de políticas es claramente explicada de antemano y se aplica racionalmente con las excepciones necesarias para no dañar a productores pequeños, no tendría por qué suscitar reacciones negativas.

En segundo lugar, habrá que reducir al mínimo, por unos pocos años, la inversión pública financiada con fondos públicos como un camino políticamente factible para reducir de inmediato el gasto del sector público. Durante unos años el gobierno deberá concesionar al sector privado la mayor parte de las obras públicas.

Algunas son pasibles de cobros directos como en el caso de los peajes de las carreteras, los puertos, los puentes o aquellas vías férreas que requieren la modernización forestal y agrícola. Todas aquellas otras obras –escuelas, hospitales, policlínicas, cárceles, vivienda- que son las que inciden directamente sobre el bienestar de los más pobres, también deberán ser realizadas por privados y financiadas a largo plazo por el Estado, ya sea con la emisión de obligaciones en UR negociables en Bolsa que puedan ser adquiridas por las AFAP, ya sea usando un mecanismo del tipo “leasing”. Estas obras aumentarán el nivel de actividad del sector construcción, gran empleador de mano de obra de baja y media calificación.

En tercer lugar, habría que eliminar el “juego suma cero” y las amenazas al derecho de propiedad. La inversión productiva nacional y extranjera requiere que las reglas de juego sean claras en cuanto a la propiedad de los bienes y sus rendimientos, y que la política de relaciones laborales sea tal que nadie tenga razones para sentir de antemano que “el partido está perdido por 2 a 1”.

En suma, de lo que se trata es mostrar a empresas y sindicatos que la negociación laboral no debe ser un juego suma-cero donde uno gana sólo si el otro pierde, porque si esa negociación abre caminos para generar empleos y ganancias de productividad, la economía crece y la ganancia de uno no tiene por qué ser a costa de la pérdida del otro. En la medida en que un gobierno sensato logre convencer de esto a los empresarios y a los sindicatos, y siempre que éstos sean representativos de sus bases y no simplemente de la conveniencia de los respectivos líderes, las discusiones en los Consejos de Salarios y demás negociaciones dejarán de ser enfrentamientos clasistas para transformarse en mecanismos de crecimiento y bienestar.

Un componente importante de ese convencimiento pasa por garantizar el derecho de propiedad, crecientemente amenazado por los sindicatos que ocupan empresas a su antojo con apoyo oficial y por normas –concretas y propuestas- que son un paso adelante en la erosión del concepto mismo de la propiedad privada.

Sin duda, hay una contradicción entre, por un lado, ofrecer los incentivos necesarios para aumentar la inversión privada, lo que requiere ofrecer a los empresarios una variedad de circunstancias que fortalecen las opciones orientadas a la ganancia y, por otro, ejecutar acciones dirigidas a mejorar la distribución del ingreso, que a menudo son vistas como definidas por restringir las ganancias empresariales.

Pero es igualmente indudable que la peor combinación posible es, por un lado, reducir la tributación a las empresas, como se hizo con el impuesto a la renta en su versión empresarial IRAE que grava las ganancias empresariales a tasas inferiores a las del antiguo IRIC y, por otro, inducir o al menos tolerar que muchos sindicatos se comporten de modos tales que constituyen claras agresiones al derecho de propiedad y son un freno muy efectivo a la intención empresarial de invertir y, por tanto, a toda posibilidad de aumentar significativamente el empleo de calidad, camino que parece el único apto para poner coto a la intención de emigrar.

En cuarto lugar, será necesario emprender seriamente el camino de reducir de modo permanente la amenaza latente de la inflación. Ni la inversión productiva, ni la productividad del trabajo, ni la economía pueden crecer sin que el tipo de cambio real

sea no sólo relativamente alto sino, además, estable y previsible, sin que alzas del tipo de cambio nominal sean rápidamente erosionadas por la inflación.

Para ello, es necesario que el gasto público corriente, generador de inflación, crezca menos que el producto. Aumentar el gasto y el ingreso del Estado significa que éste debe recaudar más, de manera que aumenta la presión fiscal y la extracción de recursos que de otra manera quedarían en el estrato productivo de la sociedad. Por eso el gasto público es generador de inflación, **aun si se recauda más y no aumenta el déficit**. Si el gasto público aumentara menos que el producto y no más que éste como ocurre actualmente, se reduciría la presión inflacionaria y se ganaría aumentar el ahorro público, un elemento crucial para poner a la economía en condiciones de aplicar las políticas contracíclicas con las que estamos todos de acuerdo pero el actual gobierno, en la práctica, ignora.

## V. INSERCIÓN INTERNACIONAL

**La inserción internacional de nuestro país es un instrumento de política que hará parte de la estrategia de desarrollo económico que proporcione la base para la integración social.**

En nuestro Programa de 2004 se proponía una política exterior que asegurara una forma de inserción internacional al servicio de objetivos nacionales de desarrollo. Los principios generales de política internacional enfatizaban el respeto a la vigencia irrestricta del derecho internacional y la prohibición del uso de la fuerza y se hacía especial hincapié en el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. En materia de inserción económica y comercial la política exterior propuesta ponía énfasis en el proceso de integración regional. Se proponía impulsar “un retorno consciente a la región y una honda reforma del MERCOSUR que conduzca a una verdadera integración económica, política, social y cultural”.

Estos principios no han cambiado pero sí lo ha hecho el mundo. También han variado las circunstancias en que se ha dado el proceso de integración en estos últimos años en el continente latinoamericano. En la actualidad entendemos que la política exterior uruguaya debe tomar debida cuenta de los siguientes cambios:

- La aceleración del proceso de globalización y sus características
- El advenimiento de un mundo multipolar, fruto de la consolidación de poder de países continentales (USA, China, Rusia) y la conformación de bloques (Unión Europea, Países del Pacífico)
- Los erráticos y asimétricos intentos de integración latinoamericana en los últimos cinco años
- La particular relación con nuestros vecinos inmediatos.

Es necesario asimismo considerar que la política exterior uruguaya del gobierno del Frente Amplio, al menos en su primera etapa, no ha sabido defender la dignidad y, en ocasiones, la soberanía nacional; se ha caído en contradicciones; se han enviado mensajes confusos a nuestros amigos y principales socios comerciales; se han



desperdiciado valiosas oportunidades y se ha estado ausente allí donde era fundamental marcar presencia.

Para reconstruir una imagen internacional es necesario volver a entender los principios que nos animan y los valores que nos identifican.

### 1. **El principio de soberanía:**

Es un principio ordenador a partir de un mando supremo al que todo lo demás se encuentra subordinado. En una República, la soberanía radica en el común de las gentes, la suma de gobernantes y gobernados actuando dentro de ciertas condiciones establecidas en la constitución: “*La soberanía radica esencialmente en la Nación*”. La *Nación* es el pueblo ordenado y que actúa según las reglas puestas por el pueblo que le antecedió y que garantizarán el orden para el pueblo del futuro.

El ejercicio de la soberanía en el ámbito interno y en el internacional responde a idénticas esencias pero tiene efectos distintos.

En el ámbito internacional resulta necesario justificar por legitimación un orden entre Estados soberanos. En este caso la soberanía significa la independencia de todos con respecto a las pretensiones de hegemonía o la pretensión de dominio de cualquiera; legitima la igualdad entre pares, el mutuo respeto de sus independencias y la manera de someterse irremisiblemente a normas jurídicas para relacionarse armónicamente. La teoría jurídica de la soberanía es el soporte racional de los principios de “no intervención” y de la “autodeterminación de los pueblos”.

El Uruguay es un Estado soberano. Su trayectoria política, económica, social y cultural lo han hecho acreedor del respeto de las naciones más civilizadas del planeta. El Uruguay ha tenido un comportamiento internacional disciplinado y respetuoso de la autodeterminación de los pueblos. Merece ser tratado en forma recíproca.

El Uruguay ha sido solidario con los movimientos de integración y ha aceptado, cuando fue necesario, contemplar los intereses de los países con mayor volumen de producción en los sectores secundarios y terciarios, aún cuando estos no favorecían directamente al Uruguay. Merece, aquí también, ser tratado en forma recíproca.

Si tales reciprocidades no se verifican la primera responsabilidad de la política exterior es remediar esta situación inadmisible e inaceptable

### 2. **Relaciones con el resto del mundo y política diplomática:**

Se afirma que Uruguay es un país pequeño, sin duda lo es en población y tamaño, comparado con cualquier país latinoamericano pero eso no tiene mayor significado. Suiza, Holanda, Bélgica, Singapur, Irlanda y Luxemburgo son más pequeños aún y gozan de un alto estándar de vida, merecido prestigio y reconocimiento a nivel mundial.

En nuestro continente Uruguay ocupa un sitio de privilegio, tiene una envidiable trayectoria democrática y de respeto a las leyes y a los derechos políticos, civiles y sociales de sus ciudadanos; ostenta el puesto 46 (PNUD) en el Índice de Desarrollo Humano que mide el bienestar de su población, es decir, se ubica entre el 25% superior

a nivel mundial; tiene una mejor distribución del ingreso que sus pares latinoamericanos (CEPAL); un mayor índice de transparencia (es decir, menor corrupción) que todos los demás países del continente con excepción de Chile, de acuerdo a los criterios de Transparencia Internacional; tiene mayor cohesión social y menos violencia que la mayor parte de sus vecinos.

En pocas palabras, en un mundo globalizado en que las naciones líderes pretenden difundir y generalizar los valores antes mencionados -que no son únicamente económicos o comerciales- el Uruguay debería ser un socio deseable. Más deseable, por así decir, que el 75% de los países del mundo y el 90% de los latinoamericanos.

Pero Uruguay está ubicado en un rincón remoto del planeta, lejos de donde vive la mayor parte de la población mundial. Los uruguayos no tenemos plena conciencia de ello y al abordar el tema de la inserción internacional de nuestro país tendemos a observar, y a intentar comprender el mundo, desde el Uruguay.

Es necesario aprender a conocer el mundo tal como es, objetivamente, y cómo funcionan sus instituciones y sus mercados. Sólo entonces se logra ubicar y también valorizar adecuadamente a Uruguay en el mundo y buscar, desde esta otra perspectiva, los caminos apropiados para una inserción beneficiosa.

El tamaño reducido de la economía y por lo tanto del comercio uruguayo es un dato de la realidad que compartimos con la mayoría de los demás países y no es necesariamente negativo. Los países pequeños tienen ventajas comparativas porque una alianza con otro pequeño puede resultar en un estímulo importante para la producción, una sustancial movilización de sus servicios (logísticos y portuarios, por ejemplo), un impacto significativo en el mercado laboral etc.

Dado el reducido volumen de su oferta exportable, para el Uruguay no es indispensable tener un TLC (Tratado de Libre Comercio) con los EEUU, la mayor economía del mundo, para asegurarle sustento a su industria o salida a su producción. Tampoco es imprescindible un TLC con la Unión Europea (el mayor importador mundial de bienes y servicios) ni con China (más de 1200 millones de habitantes). El Uruguay, por sí sólo, puede arreglarse cómodamente con opciones de menor envergadura lo que no significa renunciar a las ya mencionadas. Para ello es necesario que Uruguay mantenga sus opciones abiertas y no renuncie a su libertad de acción e independencia.

En un mundo dominado por grandes bloques, o países continentales, sería naturalmente deseable que los países de América Latina -que representan más de 500 millones de habitantes y poseen recursos naturales estratégicos- pudieran organizarse de modo de tener acceso directo a los ámbitos globales donde se toman las decisiones y hacer oír su voz.

Esto sería de mucha importancia para países como Brasil, México o Argentina que tendrían capacidad de influenciar fuertemente las decisiones de ese bloque latinoamericano. Ellos a su vez asegurarían el respeto por los intereses y conveniencias de los socios menores. Por motivos políticos y culturales, además de económicos, Uruguay no podría dejar de pertenecer y apoyar ese bloque en la medida que este funcione y cumpla con sus cometidos esenciales en beneficio de todos sus socios.

Si tales extremos no se cumplen, y es dudoso al menos que se cumplan en un mediano plazo, el beneficio para Uruguay de atarse a países de mayor tamaño para lograr una mejor inserción internacional es incierto.

Para un país como Uruguay la inserción internacional y la política diplomática debe basarse en tres principios:

- desarrollar una visión realista del país en la región y en el mundo y de las oportunidades que se le ofrecen
- mantener una presencia y una actuación diplomática coherente que prestigie al país en todos los organismos (regionales e internacionales) a los que el país pertenece y que promueven objetivos de su interés; y
- asegurar la dignidad, integridad e independencia del país en sus relaciones con terceros y disponer de la libertad de intercambio bilateral (comercial, cultural, científico-tecnológico) o de asociación con quien, o quienes, resulte más conveniente.

### **3. Visión realista del país en el mundo**

Una primera aproximación a este tema puede ser brindada por las cifras del intercambio comercial que es lo primero que se menciona cuando de inserción internacional se trata. El Mercosur representa el 2% del valor total de las exportaciones mundiales, alcanza apenas a la mitad de lo exportado por Holanda (4%) o Francia (4%). El Uruguay representa aproximadamente el 0.03% del valor de las exportaciones mundiales.

Resulta claro que el Uruguay actúa mucho menos en el mundo de lo que el mundo actúa en él. Nuestra posibilidad de gravitación es muy limitada. Incluso en aquellos rubros de producción más importantes del Uruguay (carne, cueros, lanas, lácteos) nuestro país es un neto tomador de precios y su capacidad de influir sobre el mercado es mínima.

Uruguay tiene una oferta potencial que es más que simplemente commodities. Hay oportunidades de inserción concreta en escenarios múltiples que no vamos a cambiar y tenemos pocas posibilidades de influenciar. Lo mismo se aplica a otros ámbitos de actividades que no son comerciales. El campo de posibilidades es infinito pero requiere de un mejor conocimiento del mundo exterior y, a su vez, es imprescindible multiplicar esfuerzos para que el mundo conozca mejor al Uruguay.

La Cancillería no ha realizado en los últimos tiempos un esfuerzo sistemático y continuado para la profesionalización, permanencia y reciclaje de sus mejores cuadros y para minimizar la influencia política en las carreras diplomáticas. La solidez profesional y las condiciones de servicio en las embajadas se han debilitado en todo sentido porque no se les reconoce ni otorga importancia. El presupuesto anual de la Cancillería con todas sus embajadas alrededor del mundo (USD 53 millones en 2007) es inferior al del Palacio Legislativo (USD 68 millones en 2007).

### **4. Presencia y actuación coherente en ámbitos internacionales**

Para que un país pequeño como Uruguay pueda hacer oír su voz en igualdad de condiciones con los demás países del mundo debe tener una activa, coherente y bien programada participación en los organismos multilaterales: el Sistema de Naciones

Unidas, las instituciones financieras de Bretton Woods (FMI y el grupo Banco Mundial) y la OMC; los organismos del sistema interamericano (BID, OEA, IICA) y la institucionalidad latinoamericana (CAF, Grupo de Río, ALADI, Mercosur etc.)

La capacidad de influencia de Uruguay en el mundo puede ser aumentada a través de una cuidadosa política de actuación diplomática en los organismos internacionales. En muchos de ellos el Uruguay tiene ya un camino recorrido y cierto prestigio en relación a otros países latinoamericanos o países pequeños de fuera de la región. Es en estos ámbitos donde el Uruguay puede intentar promover sus intereses a través de contribuir a establecer una nueva gobernabilidad mundial que redunde en reglas de juego más claras y justas para todos, incluidos los países de desarrollo medio como el nuestro.

Uruguay tiene, en efecto, ventajas comparativas para liderar iniciativas multilaterales porque al no tener intereses exclusivos que defender. Es un país totalmente creíble como aquel que procura el bien común y reglas justas como su mejor alternativa. Algunos uruguayos ilustres y embajadores hábiles han sabido sacar gran provecho de esta circunstancia.

En los organismos financieros de crédito Uruguay ha mantenido políticas responsables y goza de prestigio. Ha desempeñado liderazgo por muchos años a nivel regional. En el campo comercial ya hemos tenido un rol de primer plano en las negociaciones de la OMC, que es el único marco donde se puede hacer frente a problemas como los subsidios a la agricultura y a las exportaciones agrícolas y el acceso a los mercados en forma competitiva. Ese liderazgo debe ser recuperado.

## **5. Asegurar la dignidad, la independencia y la libertad de relaciones**

En virtud de su tamaño y de sus características Uruguay debe moverse con independencia y con libertad en sus relaciones internacionales y procurar siempre el amparo del derecho internacional para no ser atropellado por sus vecinos en función de su escaso peso económico y poder bélico.

En el plano comercial el MERCOSUR, un esquema de integración supuestamente abierto, tenía como propósito servir para una mejor inserción de esta colectividad económica en el mundo. Al no ser así, el MERCOSUR debería proveer al Uruguay unas ventajas realmente extraordinarias para que nuestro país renuncie al 98% del comercio mundial y acepte privilegiar las posibilidades que ofrece el 2%. Pero en el MERCOSUR, cuyos países principales son competidores del Uruguay en la mayoría de los productos de exportación, estos no han renunciado a nada ni atendido mínimamente las necesidades de los socios menores.

Efectivamente, mientras Brasil y Argentina continúen privilegiando una relación bilateral, desconozcan las asimetrías, pretendan imponer reglas de conducta que ellos no observan y se nieguen a crear una institucionalidad supranacional cuyas decisiones estén dispuestos a respetar, el MERCOSUR es de muy poco valor para el Uruguay. De hecho, en cuanto a las relaciones entre los socios no ha aportado mucho más (en términos de costo/beneficio neto) de lo que Uruguay tenía bilateralmente con los acuerdos del PEC y el CAUCE. En lo que se refiere a inserción internacional el MERCOSUR ha representado más impedimentos que ventajas hasta la fecha.

Uruguay debe enfrentar el problema adicional de no haber firmado un TLC con los clientes actuales y potenciales de sus productos de exportación mientras que sus

competidores de América Latina y Oceanía sí lo han hecho. Esto significa que Uruguay puede encontrar dificultades a futuro para mantener sus mercados pues deberá competir con productos que ingresan a ellos sin pagar aranceles; esto podría encarecer y desplazar los productos uruguayos.

Uruguay debe, por lo tanto, continuar en una política activa de acuerdos comerciales con clientes de su interés. Si tales acuerdos dan fruto y sus cláusulas contradicen los acuerdos regionales que supone una Unión Aduanera se deberá resolver el problema con nuestros socios.

Uruguay deberá procurar estrechar relaciones con otros países de América Latina no sólo en el campo comercial sino en el intercambio de inversiones, servicios y turismo. Existe un campo fértil y parcialmente explorado con Chile y Perú, pero con respecto a Colombia, Ecuador, Centro América y el Caribe prácticamente no se ha explorado nada. Con Estados Unidos y Canadá, Uruguay debe volver a tomar la iniciativa de negociar acuerdos comerciales que al menos nos amparen de la competencia en los rubros de nuestro mayor interés.

Para dirigir este cambio no alcanza con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se requiere que todo el Gabinete del futuro gobierno tome conciencia de la trascendental importancia de la política exterior y la inserción internacional. La profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores debe darse no sólo en el sentido de conocer y vincularse mejor con el mundo sino también de vincularse mejor y sintonizar perfectamente con el Estado, el país productivo, las organizaciones sociales, científicas y culturales; y ser capaz además de representar y proyectar con solvencia los intereses nacionales.

## **VI. POLITICA ENERGETICA**

La disponibilidad de energía constituye un factor necesario y determinante para la mejora de la calidad de vida de la población, insumo fundamental del aparato productivo y factor esencial en la decisión estratégica de inversiones que contribuyan al desarrollo.

En términos de energía por habitante Uruguay consume la mitad de Argentina y un décimo de Estados Unidos, porque la oferta es limitada y cara. Nuestro uso de energía creció apenas 0,81% por año, con un máximo histórico en 1999. En 2006 el consumo fue inferior al de diez años antes y en términos per-cápita fue inferior al de los países del Mercosur y al promedio sudamericano. El mismo resulta ser menos de la mitad del promedio mundial e inferior al promedio de los países en desarrollo.

El consumo de energía provee a cinco áreas: transporte, hogares (30 por ciento cada uno), industrial (20 por ciento), comercio y servicios, y agricultura y pesca, con algo menos de 10 por ciento cada uno.

Para mejorar la situación, se proponen las siguientes medidas:

### **1. Uso Eficiente de la Energía**

Desarrollar campañas centradas en el usuario, tanto residencial como comercial e industrial, informando de las ventajas de un mejor uso de los recursos energéticos;

Promocionar modificaciones en las construcciones existentes como la colocación de doble ventanas y aislación reconocidamente rentables;

Incentivar la incorporación del diseño solar pasivo y de sistemas solares activos para el precalentamiento de agua y acondicionamiento de aire;

Promover la utilización de vehículos más eficientes y ajustados a las necesidades del usuario;

Impulsar una política de transporte que incorpore la eficiencia energética como un factor fundamental para la selección de los modos más apropiados, especialmente el transporte ferroviario y fluvial de cargas;

Fomentar la instalación de biodigestores, para la producción de biogas a partir de desechos agroindustriales.

## **2. Promoción de Bio-combustibles**

Es necesario ver su producción desde un punto de vista integral, incluyendo la sustentabilidad de los proyectos y su aporte al desarrollo nacional.

## **3. Gas Natural Licuado**

Una planta de regasificación de gas licuado natural permitirá, por un lado asegurar el suministro tanto a nivel doméstico como a nivel industrial en condiciones de mercado e independiente de factores circunstanciales de disponibilidad del recurso; y en segundo lugar, permitirá la utilización y la amortización de toda la infraestructura de gasoductos instalada en el país.

## **4. Acciones para el sector de energía eléctrica.**

Para el año 2020 será necesario incorporar un orden de 6 TWh/año de energía que deberían ser agregados idealmente en forma paulatina y acompasada con el crecimiento de la demanda con las siguientes medidas:

- Incorporación de unidades de generación a partir de fuentes “nuevas” renovables (eólica, biomasa, solar, etc.) por aproximadamente 2 a 4 TWh/año.
- Realización de proyectos hidroeléctricos complementarios por aproximadamente 1 TWh/año que prácticamente agotan la capacidad hidráulica potencial a escala nacional.
- Incorporación de fuente gas a partir de unidades de regasificación de gas licuado principalmente para consumo doméstico e industrial directo.
- Realización de estudios para analizar la incorporación de centrales termonucleares como solución de mediano a largo plazo para una capacidad mínima de 6 a 8 TWh/año.
- Potenciar la interconexión eléctrica con Brasil.
- Plena vigencia del mercado energético mayorista con liberación de generación a agentes privados, junto con el fortalecimiento e independencia del órgano regulador en materia de energía.
- Implementación de programas de mejora de eficiencia energética.

## VII. INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGISTICA

Las **propuestas con respecto a infraestructura, transporte y logística son un instrumento de apoyo a las políticas de crecimiento económico orientadas a proveer el fundamento de la integración social** porque el bienestar de nuestra gente depende de la calidad de los empleos bien remunerados y éstos deben apoyarse en la infraestructura necesaria.

La producción agropecuaria y las industrias manufactureras, el turismo y los ciudadanos necesitan una amplia provisión de energía así como una infraestructura vial y un sistema de transporte que garanticen plenamente su derecho al trabajo y al esparcimiento.

Una política nacional de transporte basada en la satisfacción de las necesidades que se presenten en el país en los próximos veinte años debe construirse en torno a dos objetivos básicos: (a) debe ser posible el transporte de todo tipo de carga desde y hacia cualquier punto de la República en condiciones seguras para el personal que lo transporta, la carga y el medio ambiente, y (b) dicho transporte debe ser regulado por normas internas que no se opongan, sino que al contrario armonicen con las normas internacionales en la materia, especialmente las de uso en la región.

Los siguientes son los componentes fundamentales.

### 1. Hidrovía e infraestructura portuaria

Es muy claro que para que un país crezca y distribuya mejor su riqueza debe estar ligado de la mejor forma al comercio internacional; de ahí la importancia que adquieren los puertos y todos los servicios logísticos conexos (zonas francas, depósitos, etc.) como puntos de entrada y salida de los bienes y servicios que se comercializan desde y hacia la región y el mundo.

Asimismo los puertos cumplen funciones como lugares de tránsito desde y hacia terceros países. Esto es un hecho que constituye una potencialidad muy rica y que es producto de la ubicación geográfica privilegiada que tiene el país, tanto en el caso de Montevideo como Nueva Palmira en el extremo meridional de la Hidrovía.

En consecuencia, apoyamos:

- la concesión de una segunda Terminal de Contenedores en el puerto de Montevideo;
- la construcción en la zona este del país de un puerto asociado tanto a las necesidades privadas como públicas;
- la expansión del puerto de Nueva Palmira como Terminal de la Hidrovía y como puerto exportador para todo el litoral uruguayo;
- el dragado a 38” del Canal Martín García; esta medida tiene vital importancia en el aumento del movimiento de las cargas previstas, en el abaratamiento de los costos para productores y armadores y en el mejor aprovechamiento de los recursos y de las inversiones involucradas.

## 2. Transporte terrestre carretero

El transporte internacional terrestre (en especial el carretero), debe reconocerse **“como un servicio de interés público fundamental para la integración de los países”** como lo expresa el Convenio ATIT (que actualmente rige en todo el Cono Sur), **“y en el cual la reciprocidad debe entenderse como el régimen más favorable para optimizar la eficiencia de este servicio”**.

Para ello se requerirá otorgar prioridad absoluta a la aprobación y/o ratificación de instrumentos jurídicos fundamentales como son el Convenio sobre el Contrato de Transporte y la Responsabilidad Civil del Porteador Terrestre (aprobado en el ámbito del Foro Cono Sur hace más de diez años), lograr un acuerdo con la República Argentina para eliminar la doble tributación en materia de transporte terrestre y aprobar el Convenio sobre Transporte Multimodal del MERCOSUR.

Eso convertirá a nuestro país, que apuesta decididamente a convertirse en un eficaz vendedor de servicios de logística y transporte, en un territorio donde las “reglas de juego” son ciertas y predecibles.

También se deberá mantener, como documento básico para el transporte internacional del MERCOSUR, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur, insistir en el cumplimiento e internalización efectiva y real de la normativa MERCOSUR en las operaciones de transporte de la región, evitando la superposición de éstas con las normas nacionales, promover el principio de la reciprocidad como base fundamental de los acuerdos sobre transporte internacional entre los países de la región, y definir, por parte de los representantes del Estado que intervienen en la regulación y administración del transporte, las prioridades de nuestro país en materia de infraestructura de transporte.

## 3. Logística Ferroviaria

AFE recibió en 1952 una red de origen británica que totalizaba 2950 Km. y en los treinta años siguientes solo construyó menos de 100 Km. alcanzando la red su máxima extensión al inaugurarse la interconexión con Argentina a través de la represa de Salto Grande. En la actualidad la red explotada por AFE es de 1640 Km, lo que representa 800 Km. menos que el tendido de las Compañías Británicas o 1300 Km. menos que la red efectivamente construida. Lo importante es plantearse qué política ferroviaria necesita el Uruguay de cara a los próximos años.

El modelo de la red ferroviaria que se presenta en la actualidad es una base firme para el desarrollo del transporte de carga: (a) una línea central con destino a la frontera de Rivera, (b) un ramal al Litoral con destinos a Salto Grande y Fray Bentos con conexión a Argentina, Chile y Paraguay; (c) una línea a Minas y (d) una línea a Río Branco. La infraestructura básica civil (puentes y terraplenes) a pesar de ser la original se encuentra en buenas condiciones, en cambio muchos kilómetros de vías y durmientes requieren mantenimiento de recuperación al igual que los equipos rodantes.

Cebada, arroz, cemento y clinker, y productos forestales son en la actualidad las principales cargas transportadas pero el desarrollo fundamentalmente de la industria forestal y sus derivadas (celulosas y papeleras) presentan los reales desafíos.



Ochocientas mil hectáreas forestadas en todo el territorio nacional que implican un movimiento superior a los siete millones de toneladas anuales, y en continuo crecimiento, con destino a los puertos y las plantas procesadoras significan para toda la red de transporte un reto a superar.

La historia muestra que no es el Estado el más indicado para realizar estas tareas, pero la asociación con capitales privados a los efectos de llevar adelante la reconversión y gestión de la empresa -la creación de una nueva AFE con incorporación de capitales privados que aporten experiencia y negocios- es la mejor manera de asegurarse el éxito en dicho propósito.

En primera instancia se deberá recuperar la red como soporte del crecimiento así como los equipos de tracción y vagones especiales, siendo muy celosos en cuidar los procedimientos de gestión; se deberá analizar negocios puntuales de extensión de la misma como por ejemplo la llegada hasta la planta de Botnia o los kilómetros faltantes para alcanzar el puerto planificado en Charqueada generando un corredor fluvio/ferroviario entre Brasil y Argentina; la generación del transporte Multimodal y los ahorros energéticos que se generan a partir del mismo son viables en la medida que se cuente con un sólido transporte ferroviario.

Es necesario atender al uso de alternativas energéticas en los sistemas de tracción con el doble propósito de disminuir los costos operativos y mantenerlos amigables con el medio ambiente analizando la incorporación del biodiesel de origen nacional.

A partir de una red recuperada se estudiará la viabilidad del transporte de pasajeros que en algunos casos podrá adquirir fines sociales y comunitarios.

## **VIII. MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA**

Será necesario emprender un proceso de **modernización de la gestión pública** como sustento del proceso de integración social.

### **1. Orígenes de la gestión actual**

A lo largo del siglo XX, el Estado uruguayo ha tenido un rol muy activo, particularmente a partir de la gran depresión del año 1929, ya sea estimulando la actividad productiva o interviniendo directamente en ella. Ese rol se profundizó luego de la segunda guerra mundial con el proceso de la sustitución de importaciones para lo cual se usaron diversos instrumentos tendientes a proteger a determinados sectores económicos.

Se eliminó la competencia a los sectores productivos protegidos. Los productos exportables -básicamente materias primas- gozaban de ventajas comparativas en los mercados externos por lo cual la competencia no representaba una amenaza. La protección a la producción orientada al mercado interno y las ventajas competitivas en

la producción exportable, condicionaron una forma de gestionar el Estado: su eficiencia y costo no era determinante a la hora de fijar los precios, pues las transacciones de la producción de los bienes no transables se realizaban en un mercado interno protegido y la producción exportable poseía ventajas competitivas capaces de absorber los costos del Estado.

Por lo tanto en la gestión pública no existía la preocupación por mejorar los costos, se operaba con los criterios semejantes al de un mercado monopólico.

En el imaginario colectivo, en la etapa de la sustitución de importaciones, se asoció el auge económico a un Estado todopoderoso con los recursos necesarios para asegurar el bienestar de la población. Se generó la cultura de que las soluciones a los problemas nacionales y especialmente sectoriales vendrían del Estado. Ese imaginario colectivo aun hoy está instalado en los ciudadanos pretendiendo del Estado soluciones que actualmente no puede ni debe dar.

## **2. Estructura y organización actual del Estado**

El Estado uruguayo mantiene la estructura y organización de la etapa de la sustitución de importaciones: administración jerarquizada y departamentalizada con las funciones perfectamente identificadas, donde la antigüedad pesa más que el mérito y las decisiones se toman de tal modo de evitar la discrecionalidad que pueda generar responsabilidades posteriores.

El país inició hace cuarenta años un lento proceso de apertura económica que no ha terminado y se profundizará en los años venideros. A ello debemos agregar la irrupción de las nuevas tecnologías que están transformando los modelos de gestión tradicionales. El desarrollo de las fuerzas productivas por un lado y las necesidades de competir en un mundo global hacen imprescindible otra forma de gestionar el Estado, a los efectos de acompañar los retos que imponen esta nueva realidad.

De modo que la transformación del Estado que demanda esta nueva realidad implica cambiar los paradigmas del Estado departamentalizado donde cada sector está aislado del resto; que opere una real descentralización tal que el funcionario disponga de poder para dar una atención de calidad al cliente-ciudadano y que la gestión tenga indicadores que permitan evaluar los resultados correctamente.

Así como las empresas han ajustados sus procesos a los efectos de poder competir en calidad y en costos, el Estado debe acompañar este proceso si desea que el mismo no se frustre, por incapacidad de adaptarse a esta nueva realidad y no se convierta en una carga excesivamente pesada para los ciudadanos.

En un ranking publicado recientemente por la Corporación Financiera Internacional, una institución ligada al Banco Mundial, sobre las facilidades para hacer negocios se ubicaba a Uruguay en el lugar 109 de un total de 181 países

## **3. Los cambios imprescindibles**

El desfase generado entre los nuevos desafíos que debe enfrentar el Estado y su actual organización demanda cambios en profundidad a fin de encarar la etapa del desarrollo que se avecina.

Las debilidades que presenta la gestión del Estado podemos resumirlas en los siguientes puntos:

- a. ausencia de información oportuna y confiable
- b. escasa credibilidad y desconfianza del ciudadano
- c. corporativismo y falta de transparencia social
- d. organización obsoleta
- e. fuerte resistencia al cambio dentro del Estado
- f. ausencia de integración y coordinación (insularidad)
- g. ausencia de evaluación de los resultados de la gestión
- h. ausencia de premios y castigos
- i. estructuras jerárquicas verticales

La primera es, en buena medida, la causante de las demás. La ausencia de información con transparencia social, basada en indicadores e informes de gestión con resultados genera desconfianza entre los distintos agentes, a pesar de existir un marco legal que obliga a la fijación de objetivos en el presupuesto nacional, que debe ser evaluado por el Parlamento. Sin información transparente no hay democracia, hay corporativismo.

El resultado ha sido la conformación de un modelo burocrático cuya gestión no está orientada al cliente-ciudadano.

El papel del Estado -gobierno general y empresas públicas- debe ser el de catalizador y estimulador de que las empresas eleven sus aspiraciones y pasen a niveles más altos de competitividad. Esto requiere que incentive la competitividad, que explicita y comunique claramente sus objetivos y que su gestión sea evaluada según los resultados. En definitiva estos aspectos tienen que ver con dos objetivos claros: la competitividad y la calidad de los servicios públicos al ciudadano.

Las ventajas competitivas de los países solamente se obtienen a partir del incremento de la productividad. Sus determinantes son las condiciones de los factores productivos y de la demanda de los productos, los sectores afines y auxiliares que sean competitivos internacionalmente y las condiciones en que las empresas se crean, organizan y gestionan. El papel del Estado como trasmisor y amplificador de esas fuerzas determinantes es muy importante creando las condiciones para lograr que las empresas puedan desarrollar ventajas competitivas.

#### **4. Instrumentos para la mejora de la gestión pública**

Para apelar a la transformación de la gestión del Estado debemos recurrir a las técnicas modernas que en materia de gestión administrativa están disponibles y cuyos resultados exitosos están probados.

##### **4.1 Impulsar el Gobierno Electrónico**

La necesidad de introducir nuevas formas de organización y gestión en el Estado, tal como lo hemos expresado en capítulos anteriores, nos conduce a utilizar herramientas vinculadas a la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Éstas permiten el funcionamiento en red de las distintas dependencias del Gobierno Central y los distintos departamentos de las empresas públicas, facilitando su interconexión y a su vez permite el acceso rápido de los ciudadanos, empresas e instituciones en general, a la información y servicios públicos, eliminando barreras físicas y espaciales. Las actividades a cubrir son aquellas que tienen que ver con las tareas de regulación, las de fomento o incentivos, la prestación de servicios y los roles de contralor inherentes al Estado.

Es muy poco y absolutamente insuficiente lo que se ha hecho hasta ahora al respecto.

## **4.2 Control social**

Para avanzar hacia el control social de la gestión y los resultados no son operativos los controles tradicionales a nivel macro-institucional. La experiencia en otros países demuestra la eficacia del control social por resultados e impactos.

El fortalecimiento de los sistemas de procesamiento y análisis digital permitirá obtener información confiable y oportuna. Las herramientas adecuadas son los indicadores de gestión y la evaluación de la calidad. Lo más sencillo es seguir avanzando con el primero, que hoy se aplica parcialmente, y comenzar a avanzar con el segundo, que es más exigente.

La gestión pública requiere introducir la cultura de la responsabilidad de quienes tienen a su cargo dicha gestión, introduciendo indicadores que controlen la gestión y sus resultados. La evaluación del desempeño presenta ciertas dificultades como la amplitud de servicios prestados por una misma institución o la compleja identificación de la vinculación entre el producto o servicio prestado con el resultado obtenido; pero es posible introducir gradualmente indicadores en el proceso presupuestal.

En particular, esto parece posible a partir de la experiencia en esta área realizada por la Administración Pública. Los indicadores deben cumplir algunos requisitos básicos: su cálculo debe ser sencillo y confiable, deben sustentarse en un sistema de información, deben ser de conocimiento público y deben medir razonablemente los objetivos de la repartición.

En la elaboración y diseño de los indicadores deben participar los sectores involucrados, de modo de evitar que el procedimiento sea boicoteado. Por lo tanto los agentes que deben participar en este proceso son las instituciones controladas, el Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Parlamento Nacional. Los indicadores de los resultados de la gestión se deben incorporar al circuito de aprobación de la asignación de los recursos, como señala la legislación vigente, de modo que todos queden directamente involucrados en la construcción de los mismos.

## **4.3 Publicidad**

Es importante que se incorpore la obligación legal por parte de los organismos del Estado de publicar periódicamente una batería reducida pero relevante de indicadores de gestión y de resultados. Ello requiere que dicha información sea previamente auditada externamente, a los efectos de asegurar la veracidad de la misma. La Auditoría Interna de la Nación y/o el Tribunal de Cuentas pueden cumplir ese rol, para lo cual deberán normatizar el proceso de elaboración de la información y su contenido. La norma debe contener también sanciones para aquellos organismos que no cumplan, en la forma y/o en el contenido.

Las Rendiciones de Cuentas previstas en la Constitución adquieren en este contexto una importancia relevante en la medida que contengan no solamente los términos de la ejecución presupuestal sino también el cumplimiento de los objetivos medidos a través de los indicadores aprobados.

#### **4.4 Evaluación de la calidad de los sistemas de gestión**

Existe una tendencia internacional al uso de las evaluaciones y certificaciones de calidad o de eficacia sobre todo tipo de variables; las mismas son tan valoradas como temidas. Generan un saludable stress institucional y todos se preocupan por mejorar y no quedar en evidencia. Deben ser obligatorias y periódicas. Pueden estar a cargo de consultoras o de auditorías especializadas en la materia o de universidades. La publicación de la calificación y de los fundamentos también debe ser obligatoria. A través de los medios, la sociedad los sigue y legitima o no a las organizaciones. Sus directivos comienzan a preocuparse solos por mejorar la gestión, cuando esta información se transparenta a la sociedad.

#### **4.5 Desarrollo de la capacidad de gerenciamiento**

Las dos medidas anteriores deben ser complementadas con la capacitación de los cuadros superiores de la Administración del Estado. Se termina de aprobar un acuerdo entre la UDELAR y la Oficina Nacional de Servicio Civil para dictar una Maestría en Política y Gestión Pública destinada a funcionarios profesionales o con experiencia equivalente, por ahora de la Administración Central, que aspiren a cargos del nivel de conducción superior.

#### **4.6 Flexibilizar la legislación**

Dar mayor libertad de acción a los directivos públicos con controles ex-post, dejando el control previo sólo para grandes operaciones o proyectos, fortalecer el control de gestión a posteriori y facultar al Tribunal de Cuentas a aplicar sanciones.

#### **4.7 Contratos de gestión pública**

Una forma de dar cumplimiento a los objetivos o metas contenidos en las normas presupuestales es realizar contratos de gestión entre el gobierno central, los ministerios y las empresas y entre el gobierno central y los sistemas (educativo, judicial, de la salud, etc.). Asimismo, se puede llevar esta experiencia a acuerdos con Unidades Ejecutoras, donde se expliciten claramente las obligaciones de los prestadores, así como los premios y los castigos, y donde se le asigne un rol al ciudadano en la verificación de objetivos y en la calidad de los servicios. No tiene sentido poner sumas millonarias en

dólares en la educación en la salud o en la justicia sin que existan planes sobre qué mejorar y luego, como consecuencia de esta ausencia y de la opacidad de los sistemas y sus corporaciones, no hacer ningún control ni ninguna evaluación.

#### **4.8 Los recursos humanos del sector público**

Para el ingreso de funcionarios a la Administración Pública se debe normalizar el proceso de selección que sea aplicable con carácter general para cualquier repartición del Estado, sin perjuicio de las especificidades que se deberán contemplar según los cargos a ocupar. Los programas de capacitación deben ser continuos y apuntar a fortalecer las competencias y motivación de los funcionarios. Las políticas salariales deben estar en línea con la estrategia de comprometer al funcionario con el cumplimiento de las metas trazadas, para lo cual los indicadores de gestión serán un instrumento clave.

#### **4.9 El cambio cultural**

La cultura se va formando a través de los años y está sustentada por los hábitos y costumbres y los sistemas de incentivos. No hay cambio cultural por vía endógena ni mediante la capacitación por si misma.

La cultura cambia cuando se cambian e internalizan nuevos valores y nuevas formas de hacer las cosas. La administración digital tiende a llevar a cero las distancias y los tiempos de transporte de información y expedientes.

El concepto de centralización y descentralización cambia sustancialmente cuando se está en una administración o en un gobierno digitalizado. Lo mismo pasa con la compartimentación, las “chacras” y la estructura organizacional. El control o exposición social premia y castiga lo bueno y lo malo en forma más efectiva que los métodos tradicionales, que nunca han funcionado. Todas estas innovaciones, si se logran aplicar, generan cambios culturales.

### **5. El proceso de modernización de la gestión**

El proceso de modernización que se plantea es de vital importancia para el país si se aspira a profundizar la apertura comercial y competir en el mundo global. Por tanto, en la medida que es acompañada por el cambio cultural, debe pensarse como un proyecto de largo plazo, que trasciende los cinco años de un gobierno determinado y requiere un acuerdo político, de tal modo que las reformas sean políticas de estado que sobrevivan a los cambios de gobierno.

Toda reforma estructural crea incertidumbre entre los agentes involucrados, en especial los funcionarios públicos. El acuerdo entre los partidos políticos, debe incluir a las organizaciones representantes de los funcionarios públicos, a fin de garantizar que los cambios contenidos en la reforma, en caso de afectar los derechos de algunos funcionarios, sean contemplados y compensados adecuadamente. Los costos de la modernización de la gestión del estado deben ser asumidos por la sociedad en su conjunto.

-----