

# URUGUAY: EL SUR TAMBIÉN EXISTE.

Carmen Morente Muñoz<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Grupo de Estudios de Historia Actual, Universidad de Cádiz

E-mail: cmorente@terra.com

Recibido: 23 Noviembre 2010 / Revisado: 5 Marzo 2011 / Aceptado: 4 Junio 2011 / Publicación Online: 15 Junio 2013

**Resumen:** La República Oriental del Uruguay resulta un país bastante desconocido. Creador del primer “Estado del Bienestar”, a principios del siglo XX, sus particularidades no lo hacen tan distinto al resto de países de América Latina. Padeció la dictadura más cruenta del Cono Sur y las inclemencias de las políticas neoliberales. En 2004, el Frente Amplio, conquista la mayoría parlamentaria y el gobierno, abriendo un camino de esperanzas y de reconstrucción económica y social. A través de sus políticas públicas, ahora desarrolladas por el segundo gobierno de la izquierda (2010), hace frente a la realidad heredada: más de un tercio de su población había sido condenada a la pobreza.

**Palabras-clave:** Uruguay, dictadura, impunidad, derechos humanos.

## Introducción.

Eligo la expresión, “el sur también existe”, desde la experiencia práctica que me indica lo desconocida que resulta la experiencia histórica y actual de este pequeño país del Cono Sur de América Latina; y, sobre todo, en homenaje a Mario Benedetti, ya que el título de este artículo es el nombre de uno de sus poemas más queridos.

Un país pequeño, será por ello que sus habitantes lo denominan cariñosamente “el paisito”, con menos de 3.5 millones de habitantes y una extensión de 176.215 kilómetros cuadrados.

Su nombre oficial, “República Oriental del Uruguay”, no desvela el hecho de que durante

las primeras décadas del siglo XX, allí se construyera el primer “Estado del Bienestar” conocido<sup>1</sup>.

## 1. Creación y quiebra del primer Estado del bienestar.

Un país desconocido y cuya proximidad geográfica a dos grandes colosos, Brasil y Argentina, condicionó su escasa trascendencia exterior. Por poner sólo un ejemplo muy relacionado con la historia de las últimas décadas: Se conocen bien los regímenes dictatoriales que sacudieron a Chile o Argentina, los desaparecidos argentinos o la lucha de Madres de Plaza de Mayo, etc. Sin embargo, pasa desapercibido el hecho de que la primera de las dictaduras impuestas en el Cono Sur, en la década de los 70, y que perduró hasta los años 80, fue la uruguaya y que el saldo de presos, desaparecidos o torturados es en términos relativos, el mayor de América Latina<sup>2</sup>.

La otrora denominada “Suiza Americana” es un país joven conformado por el aluvión de dos grandes emigraciones (finales del XIX y principios del XX cuando arriban 1 millón de emigrantes), procedentes principalmente de España e Italia. A pesar de lo cual ha mantenido una población negra que no pasa desapercibida, producto de la historia de Montevideo como puerto negrero y de la huída de esclavos brasileños que buscaron amparo en las posteriores leyes abolicionistas uruguayas.

Un país “raro”<sup>3</sup>, al cual un nutrido grupo de universitarios granadinos no supo señalar en un mapa político mudo de América del Sur. “Tan raro, citando al profesor Hidalgo Álvarez, que

tiene el invierno en el verano y el verano en el invierno. Tan raro que ganó a la selección de Brasil la copa mundial de fútbol, en 1950, en el Estadio de Maracaná, que tiene futbolistas cultos como Diego Forlán o Víctor Espárrago o escritores y científicos de la talla de Henry Engler, José Luís Massera, Raúl Gambini, Benedetti, Galeano u Onetti”. Siguiendo con la provocadora intervención del profesor Hidalgo: “Tan raro, tan raro, que un futbolista uruguayo, Pulpa Etxamendi, declaró en 1970: “En el mundo están escaseando dos cosas: democracia y punteros izquierdas”.

Creador del primer “Estado del Bienestar” aunque nadie les haya pagado hasta ahora derechos de autor. Durante los dos mandatos del Presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915), así como en el período intermedio del Presidente Williman (1907-1911), se producen grandes transformaciones de carácter nacionalista y reformista.

Al inicio de dicho período Uruguay cuenta con un 50% de la población analfabeta y sólo existen 400 universitarios.

### 1.1. Acotando el Estado Nación.

Entre las medidas más llamativas podemos señalar: las nacionalizaciones de bienes y servicios, del Banco Hipotecario de la República y usinas eléctricas, así como el monopolio del Estado en la emisión de moneda, etc. Se crean el Instituto de Pesca y se decreta la prohibición de pescar a los barcos extranjeros; el Banco de Seguros, la administración de Tranvías y Ferrocarriles pasa a manos del Estado, etc.

Estas y otras medidas, acotan el Estado-Nación: Corte de Justicia, nuevos Ministerios, Banco de Seguros, leyes civiles y educativas, leyes laborales, fiscalidad progresista con impuestos progresivos a la herencia y gravámenes especiales a los herederos ausentes, etc. Se constituyen nuevas instituciones como el Instituto de Geología y Perforaciones, así como el Instituto de Química Industrial, el monopolio sobre el suministro eléctrico, la Caja de Jubilaciones Civiles, se garantiza el control estatal sobre los puertos, etc.

### 1.2. Creando el Estado del Bienestar.

El otro elemento modernizador será un soberbio proyecto educacional básico, secundario y universitario universal y gratuito, cuyo modelo será el francés, mediante la creación del

Ministerio de Instrucción Pública que desarrollará una política amplísima: se aprueba la Ley Orgánica de la Universidad, muy ligada a la enseñanza secundaria. Se crean los liceos nocturnos para adultos, liceos departamentales en cada capital del interior del país, la Universidad de Mujeres (en realidad un centro de enseñanza secundaria), la Comisión Nacional de Educación Física, la Escuela de Arte Dramático, proyectándose las Facultades de Ingeniería, Arquitectura, Agronomía, Química y Veterinaria. Se instituye un régimen electivo para los órganos de gobierno con representación estudiantil. Se construyen 400 centros escolares.

Durante este período también se desarrollan importantes leyes laborales, al calor entre otras cosas de las luchas de los trabajadores y de fuertes medidas represivas contra los sindicatos (durante la etapa del Presidente Williman). Tengamos en cuenta que la composición de la clase trabajadora es mayoritariamente europea, de reciente emigración y que trae consigo ya la experiencia organizativa del anarquismo europeo y del socialismo de principios de siglo XX.

Para que nos hagamos una idea de la situación de la masa salarial al inicio del batllismo, el gremio de panaderos trabajaba 18 horas diarias ininterrumpidas, los dependientes del comercio, 16 horas y los tipógrafos, 14 horas.

En este contexto, en 1915 se establece la jornada laboral de 8 horas. Y otra bien curiosa llamada Ley de la Silla, mediante la cual todos los trabajadores tenían derecho a disponer de una silla durante su jornada de trabajo.

Otras medidas señalan la profundidad del proceso modernizador vivido por la sociedad uruguaya de principios del siglo XX: en 1902 se aprueba la Ley de Divorcio, estableciéndose a partir de 1913 como derecho con la sola voluntad de la mujer; se reconocen derechos sucesorios a los hijos “naturales” y la pensión de viudedad sea la madre casada o soltera, en 1932 las mujeres obtienen el derecho a voto, etc. La separación Iglesia-Estado se lleva hasta sus últimas consecuencias: calendario laico, omisión de referencias religiosas en el juramento de los cargos públicos, supresión de honores militares a símbolos o jerarcas religiosos, prohibición de enseñar incluso en los centros privados a las personas con voto de castidad, supresión de los subsidios a los seminarios, la enseñanza de la religión es suprimida hasta en los centros

privados, eliminación de símbolos religiosos en los hospitales... y un largo etcétera<sup>4</sup>.

Estas medidas se desarrollaron en una realidad histórica muy concreta a la que debemos añadir, junto a los aspectos citados con anterioridad: la superación del período de las guerras civiles, la organización del movimiento obrero y los grandes réditos que el modelo agroexportador generó en una coyuntura marcada por las guerras interimperialistas. Réditos que permitieron un cierto despliegue industrial y el abastecimiento del mercado interno. Una sociedad integradora constituida a través de la acción del Estado.

El gran fracaso del modelo batllista – período más amplio que sus mandatos presidenciales-, consistió en que, a pesar de las intenciones, la reforma agraria no llegó a desarrollarse ni a tocar sustancialmente los intereses de la poderosa clase latifundista.

El gran éxito del esfuerzo colectivo: la creación de un modelo de democracia avanzada y de una identidad colectiva, la oriental.

### 1.3. Límites y crisis del modelo.

El modelo económico se mantuvo casi intacto hasta la década de los años 60 del siglo XX; basado en la exportación de carne y cueros, el desarrollo de industrias básicas, la nacionalización de los sectores estratégicos, el mantenimiento de una fuerte demanda interna y la universalización de derechos laborales y sociales. Durante décadas también fue emporio financiero, de ahí que el país fuera conocido como “la Suiza americana”.

Las consecuencias del modelo agroexportador, dependiente del mercado externo y de los precios internacionales; el fin de las grandes guerras en otros lugares del mundo y la reconstrucción de las economías europeas tras la II Guerra Mundial, manifestaron en la década de los 60, sus límites.

Uruguay no quedó al margen de la instauración de las dictaduras militares; la suya fue la primera en iniciarse y la más sangrienta en relación al número de habitantes del país<sup>5</sup>.

A través del terror comenzaron a imponerse políticas neoliberales, impulsadas en toda el área por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), bajo el paraguas del “Consenso de Washington”.

A la salida de la dictadura militar, el país no era ya ni sombra de lo que antaño fue. Por poner sólo un ejemplo: a la salida de la dictadura, los salarios estaban un 50% por debajo del valor del año del golpe de Estado<sup>6</sup>.

Por si fuera poco, entre 1999-2002, es sacudido por los efectos del “corralito”. Como ellos mismos afirman, “si Brasil o Argentina estornudan, nosotros padecemos una pulmonía”. La pulmonía se tradujo en un grave problema de descapitalización, cierre de empresas, aumento del desempleo y de la pobreza y, de nuevo, ahora por problemas económicos, una sangría poblacional que sigue marcando su presente y su futuro. Se calcula que un 15% de la población vive fuera del país.

Dos elementos, sin embargo, lo hicieron diferente a sus vecinos en esta dramática coyuntura: a) ningún Gobierno consiguió privatizar las empresas estatales y, b) a pesar de la dictadura y el exilio, una fuerza política de izquierdas, el Frente Amplio, fundado en 1971, iniciaba un proceso de desarrollo y organicidad que le permitía, ya en 1990, conquistar la Intendencia de la capital de la República, Montevideo (donde habita más del 60% de la población total), y conseguir la mayoría en ambas cámaras (Congreso y Senado), así como la Presidencia en primera vuelta electoral, en octubre de 2004.

El modelo bipartidista, sostenido en dos partidos tradicionales, “blancos y colorados”, consolidado desde la época de las guerras federales, era derrotado. El nuevo gobierno heredaba un país desolado.

### 1.4. La República Oriental del Uruguay: Parte de América Latina.

A pesar de todas las particularidades que forjaron la historia de la actual República, su realidad comparte rasgos comunes con el resto de países del área, sometidos por el colonialismo español; como más determinantes resaltaríamos los siguientes:

La República Oriental del Uruguay es producto de una derrota histórica, al igual que el resto de países de América Latina y el Caribe. Ni el Libertador, Simón Bolívar, ni José Gervasio Artigas, prócer del pueblo “oriental”, encabezaron las luchas de independencia para fundar tal número de repúblicas enfrentadas,

convulsionadas internamente y zarandeadas por los intereses de potencias extranjeras<sup>7</sup>.

Uruguay también vivió las guerras civiles que sucedieron a la lucha por la independencia y que condicionaron su futuro, al quedar las aspiraciones populares frustradas y el poder político monopolizado por dos grandes “familias” de intereses quienes, con distinto nombre, lo han seguido usando en beneficio propio. Los llamados “partidos tradicionales”. En este caso: blancos y colorados, rurales y montevidéanos respectivamente.

Uruguay también sufrió los efectos devastadores del modelo monoexportador. Para este caso, agroexportador: derivados de la carne y cueros.

También en Uruguay, los desequilibrios del modelo condicionaron el crecimiento desorbitado de la capital del Estado. Montevideo concentra más del 60% de la población total del país. Con todos los desajustes y problemas que la magnitud de las cifras implican.

Como en el resto del área, la quiebra del modelo se vislumbra a finales de la década de 1950. Lo que va a provocar el desarrollo y organización de protestas, resistencia y luchas populares. En 1973 se instauraba la primera dictadura militar del Cono Sur, rompiendo con décadas de “civilismo” uruguayo.

## 2. El frente amplio: laborioso camino hacia el triunfo.

No hay cosa más sin apuro que un pueblo haciendo su historia. Alfredo Zitarrosa<sup>8</sup>

En 1964 se ponían las bases para la unidad sindical del movimiento obrero uruguayo<sup>9</sup>. El 5 de febrero de 1971 se creaba el Frente Amplio. El 26 de marzo celebra su primera aparición pública, en la que interviene el general Líber Seregni. Luego vendría la larga dictadura militar y su diáspora política, primero, y luego económica, más de medio millón de orientales obligados a abandonar su país, que no llega en la actualidad a 3 millones y medio de habitantes y expresa una pirámide de población muy envejecida. El modelo excluyente que tras el Consenso de Washington favoreció a las multinacionales del norte y a la oligarquía interna. No por casualidad, en Montevideo, la estatua de Herrera (un caudillo blanco),

amaneció cierto día con un cartel que señalaba: “El último en salir que cierre la puerta”<sup>10</sup>.

He visitado Uruguay en varias ocasiones desde el año 1991, comprobando el deterioro progresivo en las condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes. Imágenes nuevas han impresionando mis retinas: rancheríos inmensos, cantegriles<sup>11</sup> donde se hacían los expulsados del sistema, niños mendigos, vendedores de cualquier cosa que suben y bajan de los ómnibus, familias rotas por el exilio económico, gentes desdentadas... En un país con más de 25 millones de cabezas de ganado, la población no tenía acceso a la carne.

Pero no nos equivoquemos, en medio de la destrucción nacional y social, siempre existió un rayo de esperanza activa y compartida: la existencia del Frente Amplio, una experiencia única por su magnitud, vertebración y perdurabilidad temporal<sup>12</sup>.

Más que un Frente Político, más que una alianza electoral, el Frente Amplio (que acudió a las elecciones legislativas y presidenciales de 2004 en una alianza mayor: Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría), es una auténtica obra de orfebrería. Alianza de partidos, que agrupa a todas las tendencias históricas uruguayas, es al mismo tiempo un movimiento sociopolítico estructurado desde la base y estructurador de dicha base social, a través de los comités de base que inundan la geografía del país. Organización plural, abierta y democrática, no conoce la exclusión como método de funcionamiento; desde los más grandes a los más modestos encuentran su sitio en esta experiencia que compatibiliza, entre otros aspectos llamativos, la representación directa de los partidos con la representación mediante elección democrática por la base social, hasta la construcción de una nueva identidad: el frenteamplismo, un efecto multiplicador que supera en cantidad y calidad a los militantes políticos de los distintos sectores ideológicos partidarios.

Este pueblo tan singular, “experto” en ganar referéndum, incluso a gobiernos militares, aupó al Frente Amplio, primero en Montevideo (1990), consiguió luego romper la hegemonía de los partidos tradicionales en el interior del país y, en esa “marcha sin apuro”, logró conquistar la mayoría en ambas Cámaras y llevar a la Presidencia de la República, al Doctor Tabaré Vázquez<sup>13</sup> quien, en el discurso de toma de

posesión (1 de marzo de 2005), reafirmó su voluntad de construir un modelo nacional productivo y sostenible, aclarar las zonas oscuras (en relación a la guerra sucia), no tolerar injerencias externas, en el marco de más y mejor MERCOSUR y del desarrollo activo de relaciones con todos los países latinoamericanos pues de todos ellos sin excepción, dijo, “nos sentimos igualmente hermanos por nuestra común condición latinoamericana”<sup>14</sup>.

En cualquier caso, la complejidad histórica, ideológica y orgánica del Frente Amplio, provocó, durante este primer gobierno de la izquierda, no pocos roces internos. Podemos aproximarnos a los conflictos vividos, gracias al excelente libro de la doctora en Ciencias Políticas, Constanza Moreira, senadora del Movimiento de Participación Popular, electa en las elecciones de 2009<sup>15</sup>; no por casualidad, su libro lleva el título de “Entre la protesta y el compromiso”.

Dada la complejidad orgánica del Frente Amplio, los conflictos se plantearon a diversos niveles o, mejor dicho, entre diversos niveles de la interna; la “lentitud”, a la hora de hacer efectiva la democracia cuando el Frente Amplio no es oposición sino gobierno, las “urgencias” en las labores de gobierno, etc., y las contradicciones entre ambos, se hicieron patentes en multitud de ocasiones. Merece la pena señalar, como ejemplos, la firma o no de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU. (que no llegó a firmarse, a pesar de las presiones ejercidas por el Poder Ejecutivo, favorable a la firma); el tema de los derechos humanos, en relación a la responsabilidad del Estado uruguayo durante la dictadura militar y la pervivencia de la Ley de Caducidad; la Reforma Tributaria; la Ley de Salud Reproductiva e incluso, la posibilidad de promover cambios constitucionales que permitieran una segunda postulación de Tabaré Vázquez a la Presidencia de la República, para así cerrarle el paso a la candidatura de José “Pepe” Mugica, portador de la gran mayoría del Congreso del Frente Amplio.

### **3. Políticas públicas del primer gobierno del Frente Amplio.**

Todos los países del área, cuyos gobiernos iniciaron procesos de transformación política, económica, social y cultural, tuvieron que hacer frente, por motivos ya descritos, a situaciones generalizadas de extrema gravedad. Estos

gobiernos, que se califican de determinadas formas, “progresistas”, “de izquierda” o incluso, “revolucionarios”, según los casos, también tuvieron en común ser producto del hundimiento y superación del modelo bipartidista. Todos, sin excepción, tuvieron que recuperar al Estado como instrumento regulador de la economía y la sociedad, tras décadas de neoliberalismo y de “Estado mínimo”. El primer gobierno del Frente Amplio, en Uruguay, no fue la excepción. Y, para continuar con la tradición común, encontró un país con más de un millón de pobres, es decir, más del 30% de la población<sup>16</sup>.

#### **3.1. De la Emergencia a la Equidad.**

Había vuelto a renacer la plaga del analfabetismo (a pesar de que la educación había permanecido gratuita desde los primeros niveles hasta la Universidad), la tasa de empleo no superaba el 50.8% de la población activa, los salarios habían disminuido brutalmente su capacidad adquisitiva y se había asistido a la desregularización de las relaciones laborales, derivando en informalidad y exclusión del amparo de la seguridad social. Durante 15 años estuvo suprimido el diálogo social, la negociación colectiva y la acción de los Consejos Salariales, institución de fuerte arraigo en el país, creada en 1943.

Según el Informe del Consejo Nacional de Políticas Sociales, “La situación socioeconómica regional y nacional en el año 2005, cuando el actual gobierno accedió a la administración del país, era extremadamente crítica, debido principalmente a la crisis económica que afectó a la región entre los años 1999 a 2002. En el caso uruguayo la crisis tuvo consecuencias sociales profundas y dejó al Estado con escaso margen de maniobra para realizar cualquier tipo de acción pública en virtud del elevado nivel de endeudamiento. En aquellos años, el deterioro del marco económico regional al que la economía uruguayo está indisolublemente ligado, puso de manifiesto las debilidades estructurales del modelo económico y financiero en vigencia hasta ese momento”<sup>17</sup>.

Profundizando en el análisis, el mismo Informe indica: “Los años previos a la asunción del actual gobierno se caracterizaron, al igual que en la mayor parte de la región, por el retiro del Estado de la economía y particularmente del mercado de trabajo. Existió una confianza total en el mercado como asignador de recursos y generador de los equilibrios económicos que se

establecían a partir del ajuste automático del precio y la cantidad. Por otro lado y en nombre de la competitividad se procedió a la apertura comercial y financiera, priorizando la obtención de la mayor rentabilidad en el menor plazo. Igualmente, se estimuló la flexibilización y/o desregulación de las relaciones laborales. Las consecuencias en el deterioro del empleo, de la calidad de vida y en la profundización de la pobreza e indigencia, son por demás conocidas<sup>18</sup>.

Este panorama heredado había provocado un fuerte impacto psicológico y emocional sobre el conjunto de la población, poco o nada acostumbrada a convivir con fenómenos como la exclusión social, los asentamientos ilegales, los *cantegriles*, la existencia de niños en las calles, la deserción escolar desde los primeros grados educativos, el aumento de la mortalidad infantil, la delincuencia y la inseguridad, el empobrecimiento de las capas medias urbanas, el surgimiento de la desnutrición infantil, etc.

De aquí que el “buque insignia” de la agenda programática del Frente Amplio fuera, ahora ya como gobierno, el Plan de Emergencia (Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El Estado volvió a rescatar su papel en el ordenamiento económico y social. El Gobierno frenteamplista atendió la emergencia social e invirtió el 49% del presupuesto para el desarrollo social. En los años de su primer Gobierno triplicó el presupuesto educativo, duplicó el de salud, implementó numerosas políticas sociales y además, logró aumentar sus reservas internacionales.

El objetivo del PANES, en palabras de Constanza Moreira<sup>19</sup>, “buscó atender a los sectores sociales más desfavorecidos... y “supuso trascender la mera vocación asistencialista de atención a la pobreza más aguda y más crónica y recurrir a medidas que permitieran “regenerar el tejido social”. Los dos términos, “emergencia” y “equidad”, están pues estratégicamente ligados.

El Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES) funcionó desde el año 2005 al 2007. En este pequeño período de tiempo obtuvo logros importantes que contribuyeron a disminuir la extrema pobreza, redignificó la

condición de las personas y puso énfasis en el ejercicio de los derechos de los destinatarios.

El Plan implicó responder de forma inmediata mediante siete programas interrelacionados orientados a la población en situación de extrema pobreza : Ingreso Ciudadano – transferencia de ingreso a hogares-, alimentación, participación social y laboral, intervenciones en educación, atención de emergencia sanitaria, campaña por la identidad<sup>20</sup> y el mejoramiento del hábitat; a los que se agregaron poco después el Programa de Alfabetización de Adultos y el de Salud Ocular<sup>21</sup>.

Frente a la dispersión de las políticas sociales anteriores, promovidas por los Gobiernos neoliberales, se defiende una visión política del conjunto de las prestaciones públicas. En palabras del Informe, “De la Emergencia a la Equidad, “el país no contaba con un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y los nuevos riesgos sociales”...”Por tanto resultaba imprescindible atender las emergencias de corto plazo y simultáneamente iniciar un proceso de rediseño estructural de la matriz de protección. En suma, pasar de la emergencia a la equidad como estrategias articuladas una con la otra<sup>22</sup>.

El Ingreso Ciudadano –transferencia monetaria directa a las familias-, no estuvo exento de rechazo por parte de determinados sectores políticos y sociales. Y hubiese sido de difícil aplicación de no contar, además de con la voluntad política del gobierno frenteamplista, con la colaboración de la Universidad de la República (Facultades de Ciencias Económicas y Ciencias Sociales). Estudiantes, becarios y funcionarios públicos hicieron el “levantamiento del terreno”, focalizando a las personas bajo la línea de pobreza, a través de un índice de carencias críticas. 74.500 personas tuvieron acceso a dicho ingreso, y según el análisis del Banco Mundial, resalta Constanza Moreira, “se estima que el Ingreso Ciudadano fue una de las transferencias que logró mayor focalización efectiva en el conjunto de experiencias de la región<sup>23</sup>.

### 3.2. Plan de Equidad.

Cumplida la etapa prevista como Emergencia, se inicia la aplicación del Plan de Equidad (concebido como una estrategia de justicia

social, reducción de la pobreza y de la desigualdad); “implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de los componentes estructurales de la matriz de bienestar social – ámbito laboral, seguridad social, salud y educación-, y la transformación, en clave de reestructuración y expansión, de la Red de Asistencia e Integración Social. Se impulsaron reformas estructurales, a la vez que se procesó un incremento sustantivo de los recursos destinados al conjunto del área social... En el marco del Diálogo Nacional de Seguridad Social convocado por el Presidente de la República, se alcanzaron una serie de acuerdos en torno a una agenda de reformas de corto plazo y se trazaron los desafíos de la seguridad social en el mediano y largo plazo... En este marco se destacan la reforma del seguro de desempleo y la ley de flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación”<sup>24</sup>.

El Plan de Equidad, que comenzó a implementarse a partir de 2008, además de mantener algunos programas del PANES, ataba la transferencia de ingresos mediante Asignaciones Familiares, focalizando a los menores de 18 años y ampliando la población beneficiada.

Según Moreira, “una de las marcas del gobierno de izquierda lo constituyó la implementación y ampliación de los sistemas de transferencias, contributivas y no contributivas, monetarias, y de servicios y especies”<sup>25</sup>.

### 3.3. Impacto de otras políticas públicas.

El desarrollo de políticas públicas, de contenido laboral, también ha mejorado los ingresos en los hogares; se aceptan como más exitosas las referidas al salario mínimo así como la reinstauración de los Consejos Salariales, a través de los cuales se ha hecho efectiva la negociación colectiva.

Por primera vez en la historia del país dichos Consejos se instalan también en el ámbito rural, en el sector público y para las trabajadoras y trabajadores del sector doméstico. Se produce una expansión de derechos sociales de primera generación entre los sectores más desfavorecidos (medio rural y servicio doméstico).

La revisión salarial queda fijada cada 6 meses para el sector privado y anual para el sector público; reformulándose el Salario Mínimo Nacional. A partir de 2005 dicho salario

aumentó un 56.5%, ajustándose semestralmente y a finales de 2006 duplicó el valor correspondiente a fines del 2004 en términos reales.

Entre 2004 a 2009, el salario real se incrementó en un 25%. El Salario Mínimo creció, en términos reales, un 63.2%.

Estas medidas además resultaron no contradictorias con la creación de empleo; ya que, para el mismo período, se observa un aumento en el número de puestos de trabajo, estimado en 160.000.

Junto a estas medidas se pone orden en el entramado de tercerizaciones y subcontrataciones, se redefine el marco institucional y se refuerza la coordinación de las políticas de empleo, creándose el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Se regulan incentivos para la contratación de mano de obra, especialmente dirigidos a mujeres sin empleo.

“Trabajo por Uruguay” (programa inscrito en el PANES), tendrá continuación a través de “Uruguay Trabaja”: sistema de prestaciones laborales durante un período limitado de tiempo, para fortalecer ciudadanía y promover el desarrollo que permita la superación de la pobreza. El trabajo es concebido como una herramienta de inclusión social. En el marco del Plan de Equidad, la población objetivo son los hombres y mujeres mayores de 18 años que no hayan culminado el ciclo básico de educación formal, que sean desocupados de larga duración y se encuentren en situación de pobreza, incluyendo el nivel de capacitación laboral anterior. Se les reconocen todos los derechos y prestaciones sociales. Estos planes acogieron, superando las previsiones, a 41.847 hombres y mujeres.

“De cualquier manera, como explica Constanza Moreira, y a pesar de que el conjunto de políticas implementadas es, como dice el Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay 2008, el más importante desde la reinstauración de la democracia hasta ahora, queda en evidencia, dada la magnitud de los logros, que se necesitan cambios políticos muy profundos para alterar los niveles de desigualdad que hoy prevalecen en la sociedad uruguaya”<sup>26</sup>

### 3.4. Fortalecimiento de otros sectores públicos estratégicos.

Dos de los sectores públicos estratégicos más dañados por el período neoliberal, salud y educación, han sido objeto de esfuerzos sistemáticos durante el primer gobierno del Frente Amplio.

En el área de salud, el sistema vigente hasta 2005 estaba caracterizado por la fragmentación; conviviendo en él dos sectores: el público y el privado. En el primero se encontraba el ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado); y en el privado las IAMC (Instituciones de Asistencia Médica Colectivas).

Las personas de menos recursos acudían al ASSE y los trabajadores privados, a través del Banco de Previsión Social, así como otros sectores de mayores recursos, estaban adscritos a las IAMC.

Ambos sectores habían sufrido un fuerte proceso de deterioro. En el sector público, por la falta de financiación, y en el privado por problemas económicos y financieros y por el incremento de las tasas moderadoras que excluyeron a muchas personas también afectadas por la crisis económica<sup>27</sup>.

La intervención del Estado consistió en la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), cuyos objetivos son: acceso universal a la atención médica; aumentar los niveles de accesibilidad y calidad homogénea y la justicia distributiva en la carga económica.

Poniéndose en práctica un nuevo modelo de financiamiento, a través de la creación del Seguro Nacional de Salud (SNA), que agrupa: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), los usuarios y las instituciones que prestan servicios integrales.

En 2004 el presupuesto para Salud era de 170 millones de dólares. En el 2008, alcanzó los 600 millones de dólares a precios constantes. De esos 600 millones, 500 corresponden al ASSE y 100 al FONASA.

Algunos resultados de la reforma: Cobertura 100%. Todos los ciudadanos están registrados en un prestador integral, por lo que se sumaron 180.000 personas que no estaban integradas al sistema de atención integral. Mayor justicia social. Más de 700.000 personas ingresaron al sistema de Salud, al tiempo que pueden incluir a

sus hijos en la cobertura. Permanencia de los trabajadores adscritos al SNS, en el momento de su retiro, independientemente de su nivel de ingresos. A partir de enero de 2008, fueron incorporados los menores de 18 años; medida de fuerte impacto en los indicadores de pobreza. Rebaja del 40% en el costo del ticket de medicamentos. Acceso gratuito para la población diabética. Mamografía y papanicolau gratuitos. Exámenes gratuitos para control del embarazo. Gratuidad de nueve controles preventivos para los menores hasta 14 meses. Reducción del costo de ticket de medicamentos para la población hipertensa. Más presupuesto y subida salarial de profesionales de la salud Inversiones en infraestructuras y en equipamientos tecnológicos. Control de las finanzas y servicios de las compañías aseguradoras, etc.

En cuanto al sector educativo, hasta 2004, Uruguay se encontraba entre los países de la región que menos invertían en educación. La crisis demográfica y social exigían, para combatir la pobreza y la exclusión, un fortalecimiento del sistema educativo público como motor de la transformación social. Destacamos algunas acciones al respecto: Incremento de los recursos. Entre 2005 y 2009, el Presupuesto pasó de 2.8% al 4.5% del PIB. En un contexto de crecimiento del PIB, el incremento fue de 471 millones de dólares, a 1440 millones. Una parte del esfuerzo fue dirigido a dignificar la situación laboral y la profesionalización de los docentes, así como a infraestructuras en edificios y renovación tecnológica. Fue unificado el Plan de Formación Docente a nivel nacional.

Las transformaciones que se pretendían, en todos los niveles educativos, concluyeron en la aprobación de una nueva Ley General de Educación (diciembre 2008). El Gobierno convocó un Debate Nacional sobre Educación. La Síntesis del debate se logró en el Congreso Nacional de Educación, que reunió a 1265 delegados. De aquí salió el Informe Nacional, base de la Ley 18437, que fuera aprobada.

La nueva Ley General de Educación superaba la legislación de “emergencia”, fortaleciendo a la educación como derecho humano fundamental. Creó el Sistema Nacional de Educación Pública; amplió la educación obligatoria hasta los 16 años, así como el tiempo pedagógico, etc. Nuevos conceptos como las líneas transversales de formación ciudadana fueron incorporados:

Educación en Derechos Humanos, Educación para la Sexualidad, Educación Lingüística e Historia Reciente; con los nuevos contenidos se intenta superar la discriminación de género, étnicas, lingüísticas, sociales y económicas.

Uno de los tramos educativos que mayor interés destaca en la Ley es el dedicado a la 1ª Infancia. La articulación y coordinación interinstitucional se hace imprescindible para ligar educación y políticas sociales (sobre todo salud), en el tramo etario entre 0-3 años. A través del Plan de Equidad se generaliza la educación en este tramo, para los sectores en situación de vulnerabilidad social y pobreza. Se incrementa el Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia) y los Centros Diurnos del INAU (Instituto del Niño y del Adolescente). El Plan CAIF logró la atención de 42.549 niños, de 0 a 3 años, durante 2009. Se desarrollan políticas orientadas al mejoramiento y control de los Centros de Educación Infantil Privados. Y, por primera vez, se elabora un Diseño Básico Curricular, para este tramo educativo.

En cuanto a Educación Inicial y Primaria, se extiende para niños y niñas, a partir de los 3 años. Cubierto el objetivo en un 60%, a finales de 2009. Desde el 1º de Enero de 2009, la educación para niños y niñas de 4 años es obligatoria. El Consejo de Educación Inicial y Primaria garantiza los cupos. Para 2008, están escolarizados el 100% de los niños de 5 años y el 94.5% de 4 años.

La educación en primaria estaba muy debilitada. Para fortalecer el sistema se ha reducido el tamaño de los grupos y se ha aumentado el tiempo pedagógico. Se ha conseguido reducir el porcentaje de repetidores, que ha pasado de un 10% en 2002, a un 6% en 2008. La experiencia de las Escuelas a Tiempo Completo mucho ha tenido que ver con estos porcentajes, así como el aumento de las mismas. Destaca la funcionalidad del Programa de Maestros Comunitarios (PMC) que, en colaboración con el MIDES, desde 2005, ha mejorado la interrelación entre escuela y comunidad, sobre todo dirigido a niñas y niños, de edades comprendidas entre 4 y 12 años, de contexto social desfavorable. Este Programa ha permitido, para este colectivo, disminuir las tasas de repetición en un 80%, superando las expectativas iniciales. Jugando también un papel en el entorno familiar a través de la alfabetización comunitaria en hogares y para padres y madres.

Mención especial merece el Plan Ceibal, premiado por la UNESCO, que “pretende reducir la brecha digital garantizando un acceso y uso de las TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación) desde la formación básica mediante la conectividad inalámbrica de todas las escuelas públicas del país y permitiendo que todo niño y maestro tenga una computadora portátil en 2009”<sup>28</sup>.

”Sus principios estratégicos son la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, la democratización del conocimiento y la potenciación de los aprendizajes en el ámbito escolar y en el contexto vivencial de los alumnos”... “Es por ello que se espera produzca un fuerte impacto social, tanto en el contexto familiar como comunitario, fortaleciendo la relación de la escuela con la familia y promoviendo habilidades para la sociedad del siglo XXI”... “Este proyecto está localizado institucionalmente en el ámbito del Consejo de Educación Primaria, pues la población objetivo son todos los alumnos de primero a sexto año y sus respectivos maestros”<sup>29</sup>.

En relación a la Educación Media. Se pretende su universalización y obligatoriedad, así como la expansión de la Educación Media Superior.

El objetivo estratégico es la escolarización obligatoria hasta los 16 años. Lo que exige un fuerte componente presupuestal (locales, equipamientos y salarios). Como instrumento se establece la Reformulación de los Planes de Educación Secundaria.

Diversos Programas concitan esfuerzos en la misma dirección: Programas de Reducción de la deserción. La experiencia existe como piloto en 74 liceos del país, a través de cinco instrumentos: fortalecimiento de los equipos docentes, creación de equipos técnicos multidisciplinarios; provisión de fondos de contingencia, apoyo a los alumnos en riesgo; participación social y comunitaria, en coordinación con la UNICEF.

Otras iniciativas inciden en la misma dirección: Programas de Aulas Comunitarias, para promover la reinserción en el sistema educativo a los que lo hubiesen abandonado.

Programas para revincular al sistema educativo a adolescentes y jóvenes que no completaron el ciclo básico, a través de: Sistema de Formación

Profesional de Base (FPB). La FPB se articula con la comunidad, en coordinación con el MIDES y las Unidades de Alfabetización Laboral. Para 2008, el plan vinculaba a 1000 estudiantes. Alcanzando la enseñanza técnica durante 2007 y 2008 un record histórico de inscritos: 70.000 alumnos.

A todo hay que sumar el Fondo de Equidad que provee de materiales a 1000 estudiantes en “vulnerabilidad social”; las Pasantías Laborales (becas de estudio e inclusión social); el Sistema de Becas que pasó de 946 en 2005, a 1405 para 2009. El Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP (Centros de Capacitación y Producción).

Programas dirigidos a personas jóvenes y adultas, para garantizar la alfabetización, revinculación y educación para la vida. La aspiración primera es conseguir para el conjunto de la ciudadanía el ciclo básico.

En este sector se incluye el Programa, “En el país de Varela: Yo sí puedo”, que ha alfabetizado ya a 5000 personas. Y otros Programas como “Aprender Siempre”: educación no formal para jóvenes y adultos mayores de 20 años. El Programa “Uruguay Estudia”, en el que participan múltiples instituciones y que promueve cursos, pasantías, becas y créditos. El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), ha invertido 1 millón de dólares adicionales en becas para personas mayores de 18 años.

Educación Terciaria. Por acuerdo entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República se han instalado 4 nuevas carreras terciarias tecnológicas; en la nueva Ley de Educación se promueve la creación de un Sistema Terciario Público.

En cuanto a la Universidad de la República, ha abierto un debate con el objetivo de concretar su función en la estrategia de generalizar la educación a lo largo de la vida. De este debate debe desprenderse un proyecto de Ley que modifique su Ley Orgánica.

### **3.5. La lucha de las y los pensionistas no fue en vano.**

En palabras de Constanza Moreira, “las organizaciones de jubilados son muy importantes en el Uruguay. El sector ya se había

organizado y muy exitosamente, en 1989 y 1994, para impulsar dos plebiscitos: el primero para ajustar las jubilaciones por el índice medio de salarios, y el segundo para impedir que el Poder Ejecutivo pudiera alterar el valor de las prestaciones por decreto”<sup>30</sup>. No es de extrañar, por tanto, que con el primer gobierno del Frente Amplio, siguieran movilizados en defensa de sus reivindicaciones, tras un largo período de crisis económica que también había vulnerado sus derechos adquiridos. Veamos, a continuación, algunas de las reformas y políticas públicas que se desarrollan en el ámbito de la Seguridad Social.

Desde los años 70, las distintas modificaciones del sistema de seguridad social en Uruguay priorizaron los aspectos económicos financieros en detrimento de los sociales<sup>31</sup>.

El aumento del desempleo y la precarización del empleo condujeron a un estancamiento y posterior caída del número de cotizantes a la seguridad social, principalmente al Banco de Previsión Social (BPS).

De igual manera, la elevación de exigencias para generar derechos jubilatorios, llevó al descenso creciente del número de pasividades totales. Por tanto, el nuevo Gobierno del Frente Amplio debía actuar en dos direcciones: una, para formalizar las relaciones laborales y, otra, flexibilizar dentro del marco legal el acceso a los beneficios de jubilaciones y pensiones.

Flexibilización de acceso a la jubilación. La ley N° 18.395 de 24/10/08, redujo la exigencia de 35 a 30 años. Entró en vigencia en julio de 2009. En septiembre del mismo año ya se habían beneficiado 4.375 personas. También se reducen las condiciones para acceder a la jubilación por incapacidad laboral. Se modifica la causal por edad avanzada. Se instituye un subsidio especial de inactividad compensada para desocupados de larga duración. Las mujeres podrán computar un año adicional por cada hijo nacido vivo, por hijo adoptado, siendo éste menor o discapacitado.

Prestaciones a pasivos. Mediante la aplicación de multitud de decretos, se mejora la situación de las clases pasivas; destacamos: Concesión de incrementos suplementarios a los previstos constitucionalmente, para las pasividades de menor cuantía, para hogares de menores recursos. Elevación de los montos mínimos de las jubilaciones servidas por el BPS. Eliminación del aporte especial que pagaban los

jubilados de industria y comercio desde 1957. Reinstauración progresiva de la prima por edad para jubilados de bajos recursos mayores de 70 años. Elevación de los topes jubilatorios. Reparación de derechos jubilatorios de los trabajadores de la actividad privada perseguidos por la dictadura. Protección del pago de sueldos y pasividades que se realicen por medios de intermediación financiera. Reconocimiento de derechos de seguridad social derivados de las uniones concubinatas. Gratuidad para determinados tratamientos médicos, medicamentos, prótesis, etc. Desarrollo de programas culturales y de ocio, etc. Mejoras para acceder a préstamos sociales, etc.

Más de 931.575 personas fueron beneficiadas por estas reformas. El impacto, sobre una población de 3.344.938 habitantes y de pirámide poblacional envejecida, ha sido muy alto.

Pero no todo fue un camino de rosas. En la Reforma Tributaria se preveía que los ingresos de las y los jubilados también pagarían un porcentaje impositivo. La reacción del sector no se hizo esperar. El 30 de abril de 2008, la Suprema Corte de Justicia, lo declaraba constitucional pero el 19 de mayo, el gobierno anunciaba la derogación del IRPF a las jubilaciones y su sustitución por el impuesto a la asistencia a la seguridad social (IASS).

En el ámbito de la seguridad social se abordaron otros temas de gran calado social; a saber: el Seguro de Desempleo, que prioriza a los parados mayores de 50 años; con una mejora sustantiva de su cobertura. Medidas de fomento a la formalización. Prestaciones a activos: contemplando las características de algunos sectores productivos como la construcción; garantías en caso de reestructuraciones empresariales, etc. Reforma integral del régimen provisional administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, etc.

Este conjunto enorme de reformas y el debate nacional de los sectores implicados, así como el gran esfuerzo legislativo que han exigido, han permitido el incremento en el número de cotizantes, entre 2004 y 2009, en más del 40%, superado en el sector de la industria y el comercio (57%) y Doméstico (40%).

### 3.6. Área Tributaria.

El sistema tributario vigente en Uruguay hasta el triunfo del Frente Amplio era regresivo, debido

al gran peso de los impuestos al consumo. La estructura tributaria no cumplía con el principio de equidad horizontal ni vertical, con exoneraciones impositivas en ingresos financieros e inmobiliarios.

De aquí que, los principales objetivos perseguidos con la Reforma Tributaria han sido: promover una mayor equidad horizontal y vertical, incrementar la eficiencia del sistema, y estimular la inversión productiva y el empleo, a través de: Creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), sustituyendo al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). El objetivo: concentración en la recaudación de impuestos directos y la eliminación o disminución de impuestos regresivos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado. Se suprimieron otros 15 impuestos.

Para eliminar asimetrías sectoriales y racionalizar la estructura tributaria: unificación de aportes patronales a una única tasa de 7.5% para la industria, el comercio, servicios y empresas públicas financieras.

Eliminación de impuesto para los ingresos de jubilados y pensionistas; así como, el aumento del mínimo no imponible general, la opción de tributar por núcleo familiar y el incremento en las deducciones por hijo.

En resumen: la estructura tributaria emergente resulta nítidamente progresiva, aunque el impacto sobre la desigualdad es aún moderado.

Según el informe realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se avala que la introducción del IRPF sólo ha implicado una carga tributaria mayor para los hogares del último quintil de ingresos salariales. Las deducciones por hijo se duplican, disminuyendo ésta medida el número de contribuyentes.

Según la Dirección General Impositiva (DGI) el número total de contribuyentes se reducirá en más de 140.000 personas, lo que significaría un descenso en el porcentaje de activos no sujetos a retención por IRPF de 66.5% a 79.5%.

### Algunas conclusiones.

La experiencia desarrollada por el primer Gobierno del Frente Amplio, y ahora continuada por el segundo, tras la victoria electoral de octubre del 2009<sup>32</sup>, en la cual se consiguió la mayoría legislativa en ambas Cámaras y, en

segunda vuelta, la Presidencia de la República, del binomio Mujica-Astori, demuestra que, a pesar de la crisis económica y las estructuras heredadas, es posible, a través de la intervención del Estado, de las políticas públicas y de la organización social, caminar hacia referentes económico-sociales alternativos al neoliberalismo imperante. No sólo lo demuestra la realidad vivida en Uruguay sino también la de otros países del área; en este proceso de emancipación social, reconstrucción de la soberanía y la independencia política, han jugado un papel determinante los nuevos esquemas de integración regional.

La política económica en Uruguay estuvo fuertemente marcada por el concepto de justicia social, la mejora de la calidad de vida de todos los uruguayos y muy especialmente de aquellos que han sufrido la pobreza, la marginalidad, la exclusión y la desigualdad.

Cuatro aspectos fueron estratégicos: la inversión productiva, la necesidad de desarrollar el crédito en el país, sin el cual la inversión es inconcebible; una presión tributaria adecuada a los fines del crecimiento y, finalmente, establecer un escenario de confianza y estabilidad.

El Gobierno trabajó de forma coordinada para crear alternativas que pudieran enfrentar la crisis financiera internacional, en función del interés de la ciudadanía. Ante la quiebra y cierre de empresas, la opción no fue quedarse impasible ante el despido de trabajadores, sino garantizándoles el seguro de paro parcial, en que debía colaborar la empresa con un 65%.

El Gobierno consiguió reducir la deuda externa. La deuda pública en relación al PBI, se redujo a menos de la mitad. Disminuyó el peso de la deuda con condicionamiento (FMI), por una deuda soberana. Aumentó las reservas del país, que pasaron de 2.500 millones de dólares (2004) a 6.300 millones de dólares en 2008. Se produjo la desdolarización de la economía. En 2004 el endeudamiento en moneda nacional era sólo del 10%; hoy la deuda externa uruguaya en pesos, está en el 30%.

Ha existido una recomposición del gasto público, priorizando gastos e inversiones estratégicas. Ha disminuido sustancialmente el déficit fiscal, bajando hasta el 1.6% del PIB.

El crecimiento económico ha sido del 8% promedio anual en el período estudiado.

La inversión, tanto pública como privada, pasó a representar el 16 % del PIB. La pública ascendió del 2.4% al 3.3.% en 2008. Se invirtió en puertos, energía, infraestructura vial y saneamiento; contribuyendo directamente al crecimiento económico.

La inversión extranjera directa alcanzó cifras récord para la historia del Uruguay. En la década del 90 fue, en promedio, de 135 millones de dólares anuales. En el período de este Gobierno, dejando de lado a Botnia, la cifra subió a más de 1000 millones de dólares anuales. E incluyendo a Botnia superó los 1200 millones anuales.

Los ingresos turísticos superaron los 270 millones de dólares, 40% más que en enero de 2008.

Las exportaciones de bienes y servicios también crecieron, presentándose una diversificación geográfica de los mercados de destino. En relación a la exportación de carne, se pasó de 77 países (2004), a más de 100 en 2008.

Sin un manejo prudente y ordenado del gasto público no hubiera sido posible cumplir con los lineamientos programáticos del Gobierno, en particular con el compromiso del 4.5% del PBI para la educación pública y con el financiamiento necesario para implementar la Reforma de la Salud, los Planes Sociales, las obras públicas y los estímulos a la inversión.

Del análisis de los “Lineamientos Programáticos”, elaborados por el Movimiento de Participación Popular (MPP, organización a la que pertenece el Presidente, José Mujica), para el período 2010-2015<sup>33</sup>, se desprenden algunas valoraciones críticas sobre el modelo económico hegemónico en el país (sin menoscabo del reconocimiento de las políticas sociales del primer Gobierno del Frente Amplio y de su impacto sobre grandes sectores de la población).

De la etapa de “reconstrucción”, se hace urgente pasar en esta segunda legislatura, a un cambio hacia la construcción del Uruguay Productivo. De los elementos a considerar como claves en las nuevas definiciones, llaman la atención:

- Que no se ha modificado la tendencia al aumento de la desigualdad de las últimas décadas; con una mayor concentración del

ingreso en el decil de mayores ingresos y una masa salarial cuya participación en el PBI sigue siendo inferior a los valores anteriores a la crisis. Lo cual es explicado por elementos estructurales y coyunturales.

- En la distribución de los ingresos es elemento fundamental, la concentración de la propiedad. Se constata una etapa de extranjerización de la propiedad de la tierra, la industria frigorífica, de los establecimientos arroceros, de lácteos y de industria del papel y la celulosa, entre otras, afectando a los propietarios nacionales en el sector exportador.

- La recuperación de la inversión ha sido liderada por la inversión extranjera, con un fuerte déficit de inversión privada nacional, incluida la inversión pública. La proporción del producto interno destinado a la formación de capital, continúa siendo el más bajo del continente registrado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

Para corregir estos y otros desajustes se contempla la intervención más directa del Estado, en el marco de un Plan Estratégico Nacional que tenga como objetivo un cambio en la estructura productiva. Al escribir estas páginas el debate sobre los Presupuestos para el 2011 está en marcha.

Mi agradecimiento, por último, a las instituciones públicas uruguayas que me facilitaron materiales y documentación, sin los cuales este trabajo no hubiera sido posible. Muy especialmente a la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi; a Ariel Ferrari, miembro del Directorio del Banco de Previsión Social, en representación del PIT-CNT; y al diputado del MPP, Julio Battistoni.

### **Bibliografía.**

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, Plan Estratégico 2006-2010. Montevideo, BPS, 2006.  
 BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, Conoce tus derechos y tus obligaciones en Seguridad Social. Cuaderno interactivo. Montevideo, BPS, 2007.  
 BARRÁN, José P., NAHUM, Benjamín; Bases económicas de la Revolución Artiguista. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. Temas Universitarios, 1974.  
 FRENTE AMPLIO, Los sueldos no subieron solos. Montevideo, FA, 2009.  
 FRENTE AMPLIO, Cuadernos de Militancia. Logros de nuestro primer Gobierno. Montevideo, FA, 2009.

MACHADO, Carlos. Historia de los Orientales. 3ª edición aumentada. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1973.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay (1910/2006). Montevideo, MIDES, 2007.

MOREIRA, Constanza, Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el Gobierno (Uruguay y América Latina). Montevideo, Trilce, 2009.

MORENTE MUÑOZ, Carmen, Dossier Uruguay. El último en salir que cierre la puerta, Propuesta Comunista, 21-22, 111, 185.

MOVIMIENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR, Lineamientos Programáticos (2010-2015). Montevideo, MPP, 2009.

NOTICIAS BYO, Avanza la esperanza. Hacia la reforma estructural: seguridad social universal, solidaria y sin AFAP,s. Montevideo, PIT-CNT, 2009.

REPORTE SOCIAL 2009, Principales características del Uruguay Social. Montevideo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2009.

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, URUGUAY. Nunca más. Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985). Montevideo, Servicio Paz y Justicia, 1989.

TRAIBEL, José María, BREVIARIO Artiguista. Montevideo, Colombino Hermanos Editores, 1951.

URUGUAY SOCIAL, De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009.

URUGUAY TU PAÍS, Políticas sociales que promueven el ejercicio de los derechos ciudadanos. Montevideo, Tu País, 2009.

ZABALA MUÑIZ, Justino, Batlle, héroe civil. México, FCE, 1945.

### **Notas.**

<sup>1</sup> Escuché por primera vez esta aseveración en una entrevista que realicé a Pepe Mujica, el senador de la República más votado en las elecciones legislativas de 2004; nombrado Ministro en el gabinete del Presidente Tabaré Vázquez y en la actualidad, Presidente de la República. Entrevista publicada en el Dossier Uruguay, bajo el título, Suena esta canción para ti, Lucía. Madrid, Propuesta Comunista, 1995.

<sup>2</sup> Sobre los aspectos represivos más sucios de la dictadura uruguaya se puede consultar en: Servicio Paz y Justicia, Uruguay. Nunca más. Informe sobre la

violación a los derechos humanos (1972-1985). Montevideo, Paz y Justicia, 1989.

<sup>3</sup> Expresión que utilizó el profesor Roque Hidalgo Álvarez, de la Universidad de Granada, en un acto celebrado, en enero de 2005, entre jóvenes estudiantes para explicar la significación del primer triunfo del Frente Amplio en elecciones legislativas y presidenciales.

<sup>4</sup> Una lectura sistemática sobre el batllismo podemos encontrarla en: Machado, Carlos, Historia de los Orientales. 3ªed. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1973.

Así como en: Zabala Muñoz, Justino, Batlle, héroe civil. México, FCE, 1945.

<sup>5</sup> Tras años de “Medidas Prontas de Seguridad”, se entiende como fecha de inicio de la dictadura militar, el golpe de Estado, ocurrido el 27 de junio de 1973. Y como final de la misma, noviembre de 1984, cuando se realizan las primeras elecciones democráticas.

<sup>6</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Montevideo, Ediciones Trilce, 2009, 67.

<sup>7</sup> Una visión actual sobre la significación del proyecto de José Gervasio Artigas, podemos encontrarla en:

Barrán, José P; Nahum, Benjamín, Bases económicas de la Revolución Artiguista. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental del Uruguay. Temas Universitarios, 1964.

O también en: Traibel, José María, Breviario Artiguista. Montevideo, Colombino Hnos. Editores, 1951.

<sup>8</sup> Con estos versos comienzan las “Diez décimas de agradecimiento al pueblo argentino”. El título forma parte de una grabación de Zitarrosa que lleva por nombre, “Cantos Políticos”.

<sup>9</sup> En este año se crea la Convención Nacional de Trabajadores, que reúne a los sindicatos de rama existentes. En época de la dictadura militar es ilegalizada, pasando a la clandestinidad. En 1982, los militares permiten la creación de “Asociaciones Colectivas”. El movimiento sindical clandestino utilizó esta figura para crear el Plenario Intersindical de Trabajadores, superando sobradamente con su accionar el marco de las Asociaciones Colectivas. Tras la dictadura deciden, por su significación histórica, denominar a la central unitaria de trabajadores como PIT-CNT.

<sup>10</sup> Esta frase la he escuchado en múltiples ocasiones con expresiones diferentes pero nadie duda de la veracidad de la anécdota. Otras versiones: “El último en salir que apague la luz” o “El último en salir que cierre la canilla”.

<sup>11</sup> *Rancherío* y *cantegril*, son dos palabras típicamente uruguayas que definen las nuevas zonas urbanas donde se hacían sectores de la población. No tienen igual significado. En los *cantegriles* “viven” en condiciones de extrema pobreza los excluidos del neoliberalismo. El *rancherío* es un fenómeno aún más moderno. Ante la imposibilidad de acceder a una vivienda o a su alquiler, sectores de empleados

públicos y privados, de bajos sueldos desvalorizados por la inflación, han ocupado las afueras de las ciudades, fenómeno muy visible en Montevideo, donde han construido viviendas en condiciones muy primarias (bloques, tejado de zinc, etc).

<sup>12</sup> Sobre el Frente Amplio, se puede consultar en: [www.epfaprensa.org](http://www.epfaprensa.org)

<sup>13</sup> Las elecciones se celebraron el 31 de octubre de 2004. La candidatura de Tabaré Vázquez obtuvo el 50.45% de los votos emitidos, 1.124.761. Por tanto, no hubo segunda vuelta.

<sup>14</sup> El discurso completo del doctor Tabaré Vázquez, puede leerse íntegro, entre otros, en [www.democraciasur.com/documentos/index.html](http://www.democraciasur.com/documentos/index.html).

<sup>15</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit.

<sup>16</sup> En el citado discurso del doctor Tabaré Vázquez, se encuentra una exposición detallada de los parámetros económicos y sociales del país, a fecha 1 de marzo de 2005.

<sup>17</sup> Uruguay Social, De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009, 11.

<sup>18</sup> Uruguay Social, De la Emergencia, op.cit., 73.

<sup>19</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit., 27.

<sup>20</sup> La campaña por la Identidad tuvo como objetivo la cedulación de la ciudadanía que, el marco de la exclusión, estaba indocumentada. Este fenómeno es común a otros países del área.

<sup>21</sup> Ambos programas fueron posibles gracias a la colaboración de la República de Cuba. En el caso de la alfabetización, a través del método, “Yo sí Puedo”, en el caso de la atención oftalmológica, gracias a la “Misión Milagro”, que ha devuelto la visión en pocos años a más de 1.500.000 personas, de manera gratuita, principalmente del ámbito de América Latina y El Caribe.

<sup>22</sup> Uruguay Social, De la Emergencia, op.cit., 17.

<sup>23</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit., 65.

<sup>24</sup> Uruguay Social, De la emergencia, op.cit., 17.

<sup>25</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit., 66.

<sup>26</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit., 72.

<sup>27</sup> Un detalle a tener en cuenta es que los trabajadores afiliados a las IAMC, no incluía cobertura a los miembros pasivos de la familia; y, en el caso de los jubilados y pensionistas, a los activos de la unidad familiar.

<sup>28</sup> El Plan Ceibal, de carácter universal, es un proyecto socioeducativo desarrollado conjuntamente entre Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y Cultura, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)-

<sup>29</sup> Uruguay Social, De la emergencia, op.cit., 43.

<sup>30</sup> Moreira, Constanza, Entre la protesta, op.cit., 44.

<sup>31</sup> Quedó reflejado en las dos anteriores reformas del sistema de jubilaciones y pensiones llevadas a cabo: la primera, en 1979, en pleno período dictatorial, y la

segunda, en 1995, que introdujo el ahorro individual de administración privada como uno de los pilares básicos del actual sistema instaurado. Por lo tanto, es un sistema mixto en un doble sentido: capitalización y reparto, por un lado, y de administración pública Y privada por otro.

<sup>32</sup> Las elecciones se celebraron el 25 de octubre de 2009. El Frente Amplio consiguió la mayoría en ambas Cámaras pero al no superar el 50% de sufragios, la Presidencia y Vicepresidencia de la República, tuvieron que someterse a una segunda vuelta. Esta se celebró, el 29 de noviembre de 2009, obteniendo el binomio “Mujica-Astori”, el 52.60% de los votos, 1.197.638.

<sup>33</sup> Movimiento de Participación Popular, Lineamientos Programáticos (2010-2015).Montevideo, MPP, 2009.