

Roberto Elissalde / COMPILADOR

GOZOS Y SOMBRAS

DEL GOBIERNO PROGRESISTA

APORTES AL BALANCE



DOMINGO 13 DE SETIEMBRE
SALÓN AZUL, IMM

18H

UN LIBRO PARA PENSAR EL URUGUAY DEL FUTURO

Escriben:

Gonzalo Altamirano, Julio Bango,
José Bayardi, Andrés Berterreche, Miguel Brechner,
Leonel Briozzo, Gustavo Buquet, Eduardo De León,
Juan Faroppa Fontana, Miguel Fernández Galeano, Victoria Furtado,
Álvaro García, Gustavo Gómez Germano, Belela Herrera,
Gabriel Lagomarsino, Daniel Martínez, Ramón Méndez Galain,
Constanza Moreira, Daniel Olesker, Margarita Percovich,
Gonzalo Perera, Jacqueline Ponzo, Alejandra Recouso,
Edgardo Rubianes, Enrique Rubio



Impreso en Uruguay,
432 páginas, formato 16 x 23 cm
encuadernado en rústica,
ISBN 978-9974-8202-1-1

A POCOS MESES de culminar el primer periodo de un gobierno de izquierda en Uruguay se hacía imprescindible tener un libro donde, de forma sistemática y documentada, se tratara la mayoría de los temas que involucran a la gestión gubernamental, con el objetivo de aportar "elementos para un balance".

Roberto Elissalde convocó a varias figuras de primer nivel del gobierno, de la estructura política y/o con notoria capacidad en distintas áreas del quehacer nacional, para que escribieran un artículo reflejando su visión de la gestión gubernamental en su área específica de trabajo.

Es así que cuatro ministros, cuatro subsecretarios, una senadora, tres directores nacionales, directores de entes autónomos, investigadores, sociólogos, profesores, economistas, médicos, ingenieros, ponen la lupa sobre el gobierno de izquierda y descubren sus aciertos y sus fallos, sus gozos y sus sombras.

Este libro invita a la reflexión y pretende funcionar como un insumo para el debate dentro y fuera de la izquierda, con un contenido serio, informado, con una visión crítica que evita la tentación panfletaria para permitir, desde la evaluación de la gestión cumplida, pensar el país del futuro.

En suma, un libro necesario.

Contenido

Cuatro años sobre la mesa. 23 visiones del gobierno de izquierda	9
Roberto Elissalde	
Autores	13
Informe económico. Parte I.	
Balance de los resultados económicos y sociales del gobierno 2005–2009	19
ÁLVARO GARCÍA en conjunto con la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Gestión de Deuda	
Informe económico. Parte II.	
El desempeño económico en el período de gobierno	33
ÁLVARO GARCÍA en conjunto con la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Gestión de Deuda	
Informe económico. Parte III.	
Estrategia fiscal y su implementación	53
ÁLVARO GARCÍA en conjunto con la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Gestión de Deuda	
Informe económico. Parte IV.	
La política de endeudamiento público como elemento central de la política económica	67
ÁLVARO GARCÍA en conjunto con la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Gestión de Deuda	
Planificación estratégica del Estado.	
Los cambios necesarios y los cambios por venir	81
ENRIQUE RUBIO	
Superando la improvisación de antaño.	
Energía con plan	99
DANIEL MARTÍNEZ	
¿Crisis energética?	109
RAMÓN MÉNDEZ GALAIN	
Política forestal.	
Entre el récord y la velocidad del Estado	127
ANDRÉS BERTERRECHE	

El sistema de la vivienda. Rearmando el rompecabezas GONZALO ALTAMIRANO	135
¿Es posible un salto hacia el pedestal del desarrollo humano sostenible en los próximos 15 años? Catorce medidas para recuperarla educación para el pueblo EDUARDO DE LEÓN	155
La personalidad del Plan Ceibal. Una innovación disruptiva MIGUEL BRECHNER	183
Desde la ANII. Hacia una política de Estado en Investigación e Innovación EDGARDO RUBIANES	193
Políticas culturales en Uruguay. Varias luces y muchas deudas GUSTAVO BUQUET	213
Reforma sanitaria. Rectoría del Estado y justicia social MIGUEL FERNÁNDEZ GALEANO, DANIEL OLESKER	223
Otra visión. La salud al comienzo del Uruguay progresista JACQUELINE PONZO, LEONEL BRIOZZO	245
La contribución de las políticas sociales presentes y futuras: el qué y el cómo. Hacia una estrategia de desarrollo con justicia social JULIO BANGO	267
Previsión social. Hacia una nueva matriz de protección GABRIEL LAGOMARSINO	293
Garantías para los ciudadanos. Que los derechos sean hecho MARGARITA PERCOVICH	317
La experiencia de gobierno en el Ministerio de Defensa Nacional. Trabajando para que impere la lógica civil JOSÉ BAYARDI	323

Seguridad ciudadana.	
Una política pública en construcción	342
JUAN FAROPPA FONTANA	
Primeros pasos en la casa y el mundo.	
Relaciones internacionales	355
BELELA HERRERA	
El país en el mundo.	
Desafíos para una estrategia de inserción internacional del Uruguay	365
CONSTANZA MOREIRA	
Política de Telecomunicaciones.	
Las anchas espaldas de Ceibal y Cardales	381
GONZALO PERERA, VICTORIA FURTADO, ALEJANDRA RECOUSO	
La política de radiodifusión del gobierno progresista, 2005 – 2008	
Una oportunidad histórica para la equidad	399
GUSTAVO GÓMEZ GERMANO	

Cuatro años sobre la mesa

23 visiones del gobierno de izquierda

Justificación

En 2004 y por primera vez en la historia, el frente de izquierda fundado en 1971 consiguió el gobierno nacional con poco más de la mitad de los votos totales emitidos. Si bien la capital ya era gobernada por el Frente Amplio (FA) desde 1990, la cantidad de cuadros con experiencia de gestión pública era mucho menos de la necesaria. Junto al gobierno nacional, en las elecciones municipales de 2005 el FA retuvo el gobierno de la capital y además triunfó en otros siete departamentos.

En los 15 años previos, desde que Tabaré Vázquez asumió como intendente municipal de Montevideo, la fuerza política de izquierda tuvo muy pocas instancias de socialización de la experiencia de gobierno. Los cuadros elegidos para desempeñar responsabilidades políticas se concentraban en su tarea con mayor o menor éxito, pero no se los evaluaba ni como individuos ni como equipo de gobierno. El conocimiento fue difícilmente socializado y tanto las razones que explicaban los logros alcanzados de acuerdo a las líneas programáticas propuestas, como las dificultades encontradas en la gestión del Estado, quedaron confinadas a pequeños grupos cercanos a la tarea.

La llegada al gobierno nacional implicó que cientos de personas tuvieran que asumir responsabilidades públicas. Unos pocos de ellos habían participado en los sucesivos gobiernos municipales de izquierda, pero la mayoría accedía a la administración pública por primera vez. La experiencia personal en la actividad privada, en posiciones subordinadas de la misma administración, en organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, permitió que las tareas de gobierno pudiesen cumplirse de forma profesional.

Pero este enorme contingente de militantes y técnicos que pasó al gobierno dejó a su vez un vacío notable en las estructuras políticas del Frente Amplio. Y la fuerza política empezó a vivir una experiencia similar a la de otros partidos políticos que llegan al gobierno: una creciente distancia entre los gobernantes y los militantes.

La creciente experiencia de los gobernantes no fue acompañada por ninguna forma colectiva de discusión o de puesta en común. Y es fácil ver que quienes comparten la gestión y sus complejidades, muchas veces se sienten más cerca entre sí que respecto a sus propios compañeros de sector alejados de las tareas de gobierno y de las responsabilidades del Estado.

Pero la complejidad de la tarea tampoco se resuelve con conversaciones ocasionales y asimétricas en los comités de base, conversaciones en las que las bases escuchan a los gobernantes y eventualmente les hacen preguntas.

Este libro surge con la intención de aportar a la reflexión documentada, dando la posibilidad a que varios actores políticos con responsabilidades en la gestión o dedicados a observarla, expongan sus experiencias, sus explicaciones y sus puntos de vista.

Se trata de un esfuerzo independiente, externo a la organización política de la izquierda, sin lazos ni responsabilidades orgánicas ni obligaciones de presentar cuotas de sectores o sensibilidades. El único criterio rector a la hora de elegir los autores fue la convicción de que tenían algo para aportar.

En primera instancia, la idea era recorrer los puntos principales de la actividad de gobierno y dar la palabra a los actores y observadores privilegiados. Pero al poco tiempo se hizo evidente que las tareas y las áreas del gobierno eran muchas más que las que podían presentarse en un libro.

El camino recorrido

El libro reúne 23 artículos sobre manejo económico, forestación, políticas de comunicaciones, cultura, relaciones internacionales, defensa, salud, seguridad pública, educación, energía, inserción internacional, telecomunicaciones, seguridad social, legislación de género y políticas sociales.

Los temas que quedan afuera son varios e importantes: medio ambiente, infraestructura de transporte, estrategia comercial, trabajo, turismo, agro.

Temas como el de la corrupción en una administración de izquierda y la relación entre el gobierno y su fuerza política también deberían haber estado presentes. Si bien se intentó conseguir quien escribiese sobre algunos de ellos, por una razón u otra, esto no fue posible. También se intentó tener la opinión de observadores de los partidos tradicionales para que aportaran una reflexión sobre aciertos y errores del gobierno del Frente Amplio; el tiempo político empezó a conspirar contra la objetividad de los puntos de vista y finalmente la idea se desechó.

Pero la extensión de un trabajo como el que se presenta también tiene sus límites y ante la imposibilidad de tener un índice exhaustivo, pareció razonable limitarse al menú propuesto.

Todos los autores fueron entrevistados personalmente para explicarles el objetivo del libro. Se les entregó una página de pautas destacando que: *El objetivo de la publicación es hacer una reseña del trabajo, en algunas áreas específicas, del primer gobierno de izquierda en el país, permitiendo registrar hechos, detectar dificultades, transmitir experiencias, relevar bloqueos y legar un conocimiento para otros interesados en la cuestión pública.* Para que este objetivo se cumpla, el primer paso es invitar a un grupo de autores que permita esbozar/proyectar una visión panorámica del gobierno, integrando a miembros del elenco político oficialista, observadores profesionales y opositores al mismo. Por las limitaciones propias de los cargos de gobierno, en varias áreas se pedirá más de una opinión, esperando enriquecer la perspectiva.

Un segundo paso es permitir que, más allá de la libertad con que cuente cada autor, el libro pueda leerse como un todo que dialoga consigo mismo. Esto quiere decir que todos deben tocar al menos algunos puntos comunes que permitan al lector hacerse una idea de avances, retrocesos, bloqueos, dilatorias, a lo largo de toda la gestión de gobierno.

Salvo en los casos de José Bayardi, Miguel Brechner, Belela Herrera y Daniel Martínez, las notas fueron desarrolladas por sus autores siguiendo las pautas de forma bastante libre. En las cuatro excepciones (todas por motivos de falta de tiempo para escribir) se realizaron entrevistas, desgrabaciones y los autores trabajaron sobre el material de la entrevista. En toda esta tarea conté con el aporte profesional y humano de José Elosegui Alzugaray. Sin su dedicación en las entrevistas y en la edición previa de los textos, el resultado no habría sido el mismo.

El resultado

Tal vez la libertad con la que contó cada autor hizo más difícil que se mantuviera una estructura común, pero por eso mismo el libro ganó en profundidad y riqueza.

Desde el punto de vista del contenido, es evidente que la mayoría absoluta de los autores integra el gobierno o ha trabajado muy cerca de él. Sus opiniones entonces no son las del observador imparcial o ajeno sino la de aquellos que han puesto su esfuerzo por llevar adelante un cambio político en la orientación general del país.

Esta situación es claramente una desventaja respecto a un análisis visto desde la ciencia política. Pero al mismo tiempo tiene la gran ventaja del conocimiento real de los mecanismos y limitaciones del poder político a la hora de realizar cambios. Los autores saben qué se pudo hacer y qué no y explican las razones. También exponen la lógica de algunos cambios profundos, como la reforma del sistema de salud, la del mercado de la vivienda, la de las políticas sociales y la estrategia energética, razones no siempre al alcance de público general.

Estas observaciones también me tocan personalmente, ya que como integrante de las filas del gobierno y militante político desde hace varias décadas, no puedo decir que busqué un libro científico ni aséptico. El objetivo era generar una visión crítica, promover un debate con argumentos y echar luz sobre temas complejos que nunca tienen soluciones fáciles. Esa falta de debate y de transmisión de experiencias entre gobernantes, militantes y ciudadanos interesados es fruto del resecamiento de determinados mecanismos tradicionales de participación ensayados por la izquierda.

Esos mecanismos son por lo menos inadecuados para los tiempos que corren. La discusión de ideas que en algún momento puede haberse dado en los comités de base del Frente Amplio, hoy se ha convertido en el mejor de los casos en charlas a las que se concurre para ser informado o para escuchar discursos justificativos. Pero la alternativa no puede ser la política debatida a través de los medios, o al menos esa no es una situación que entienda productiva y participativa en términos sociales.

Por esta razón es que junto a los editores entendimos que debía ser un libro que evitara la auto-justificación y aportara elementos críticos para hacer un debate. Honestamente consideramos que la mayoría de los textos cumplió con las expectativas y

que a través de ellos los ciudadanos pueden entender las razones y las estrategias existentes detrás de varias de las políticas públicas más importantes del periodo. Y su mejor utilización sería como fuente de información y disparador del debate.

Pero esta es una tarea que cae fuera de las posibilidades del libro como tal, ya que es una responsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos. Este trabajo fue realizado con el interés de aportar desde una visión de izquierda y comprometida con el esfuerzo realizado durante estos primeros cuatro años y medio de gobierno. Pero no se trata de un libro frenteamplista ni de elogio sin objeciones al gobierno encabezado por Tabaré Vázquez. Es un libro escrito por frenteamplistas capaces de gobernar y de explicar sus razones.

Como compilador me encuentro muy agradecido a las dos docenas largas de personas que, sacándole tiempo a otras tareas o al merecido descanso, se hicieron un tiempo para explicarse y para transmitir la experiencia. A ellos, los autores, muchas gracias.

ROBERTO ELISSALDE

Autores

-
- Gonzalo Altamirano** Arquitecto (UDELAR). Miembro del equipo de Dirección de Obra del Teatro Solís 2001–2003. Director de la División de Espacios Públicos y Edificaciones de la Intendencia Municipal de Montevideo, 2003–2005 y Director Nacional de Vivienda, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
-
- Julio Bango** Sociólogo, docente e investigador de las Facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Ex–vicepresidente en la Asociación Nacional de ONGs (ANONG). Ex–director de la Comisión de Infancia de la IMM. Actualmente se desempeña como Director del Programa Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) del Ministerio de Desarrollo Social. Es además militante del Partido Socialista de Uruguay e integra su Comité Ejecutivo Nacional.
-
- José Bayardi** Médico especializado en Administración Hospitalaria (UDELAR). Diputado entre 1990 y 2005. En marzo de 2005 fue nombrado subsecretario de Defensa Nacional y desde 2008 ocupa el cargo de Ministro.
-
- Andrés Berterreche** Ingeniero Agrónomo orientación Forestal (UDELAR). Magister en Ciencias con Mención en Tecnología de la Madera de la Universidad Austral de Chile (UACH). Director General Forestal (marzo 2005 – febrero 2008) y Subsecretario del MGAP (marzo 2008 hasta la fecha).
-
- Miguel Brechner** Ingeniero en Telecomunicaciones (MSc, *Imperial College*), Presidente del LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) desde marzo de 2005 y responsable del Plan Ceibal. Integrante el directorio de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
-
- Leonel Briozzo** Médico Ginecotocólogo, Profesor Agdo. Clínica Ginecotocológica. Facultad de Medicina, UDELAR. Director General de *Iniciativas Sanitarias*.
-
- Gustavo Buquet** Economista (UDELAR), máster en Economía Industrial (Universidad Carlos III, Madrid) y doctor en Ciencias de la Información (Complutense, Madrid). Trabajó en la Dirección Nacional de Cultura (DNC–MEC) durante los años 2006 – 2008. Actualmente es coordinador del proyecto *Viví Cultura* (fondos PNUD–AECID).
-

Eduardo De León	Sociólogo (Claeh–Ciesu. Iuperj). Director del IDES (2004). Coordinador de estudios educativos. (2000–2004). Coordinador de proyectos de reforma de la gestión (1998–2006). Coordinador de programas de mejora de barrios (1999–2005). Oficial de paz en Colombia (2006 – 2008). Actualmente cumple funciones como coordinador de la unidad de programación de políticas públicas de la AGEV–OPP.
Juan Faroppa Fontana	Abogado (UDELAR). Miembro de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz. Profesor Ayudante de la Cátedra de Derechos Humanos (Facultad de Derecho, UDELAR). Consultor de organismos internacionales en temas de seguridad ciudadana y derechos humanos. Sub–secretario del Ministerio del Interior (marzo 2005–marzo 2007).
Miguel Fernández Galeano	Médico (UDELAR), Director General de Salud y Programas Sociales de la IMM (1995–2005), Subsecretario de Salud Pública desde marzo de 2005.
Victoria Furtado	asesora de la Vicepresidencia de ANTEL (2008–2009)
Alvaro García	Contador público (UDELAR), con un posgrado en Finanzas (ORT). En 2005 fue nombrado presidente de la Corporación Nacional para el Desarrollo, cargo que ocupó hasta setiembre de 2008 cuando asumió como ministro de Economía y Finanzas.
Gustavo Gómez Germano	Investigador y docente. Director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación AMARC–ALC (2001–2009).
Belela Herrera	Funcionaria del Alto Comisionado para Refugiados de ONU (ACNUR, de 1973 a 1988). Directora de Cooperación y Relaciones Internacionales de la IMM (1995–2001). Vice–ministra de relaciones exteriores (2005–2008). Presidenta de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio (desde marzo 2008).
Gabriel Lagomarsino	Economista (UDELAR) asesor del presidente del BPS. Participó en la formulación de los planes de emergencia, de equidad y en la comisión técnica de la reforma tributaria.
Daniel Martínez	Ingeniero industrial, ex presidente del sindicato de ANCAP, ex presidente de ANCAP entre 2005 y 2008, cuando pasó a ocupar el cargo de ministro de Industria, Energía y Minería.

Ramón Méndez Galain	Doctor en Física (Universidad de Grenoble, Francia y Universidad de la Plata, Argentina). Profesor Titular en la Facultad de Ingeniería (UDELAR), Director Nacional de Energía (desde marzo de 2008).
Constanza Moreira	Doctora en Ciencia Política (UDELAR), profesora e investigadora de la Universidad de la República.
Daniel Olesker	Economista (UDELAR) Master en Economía (Universidad Católica de Lovaina). Director de Investigación del Instituto Cuesta Duarte PIT CNT (1996–2004). Actualmente Profesor Titular del Departamento de Economía Facultad de CCEE – UDELAR. Director General de Secretaría de Estado MSP.
Margarita Percovich	edila de Montevideo 1990–1999, diputada 2000–2004, senadora 2005–2010.
Gonzalo Perera	Doctor en Matemática (UDELAR). Director de la ANII 2007–2008. Ex Vice Presidente de ANTEL 2008–2009.
Jacqueline Ponzo	Médica (UDELAR), docente universitaria en 2000 a 2006, directora de promoción de la salud–comuna canaria desde julio 2005.
Alejandra Recouso	asesora de la Vicepresidencia de ANTEL (2008–2009).
Edgardo Rubianes	Master y PhD en Biología, con trabajo científico en reproducción animal, habiendo obtenido varios premios nacionales por sus trabajos. Participó del Equipo Operativo del Gabinete Ministerial de la Innovación desde mayo de 2005, primero como asesor y luego como representante de la OPP. Integra el Directorio de la ANII desde julio de 2007, presidiéndolo entre julio de 2008 y julio de 2009. Hoy ocupa el cargo de vicepresidente.
Enrique Rubio	Profesor de Historia. Fundador y dirigente del Frente Amplio y la Vertiente Artiguista. Presidente de la Gremial de Profesores de Secundaria en 1973. Preso político de 1973 a 1977. Diputado por Montevideo (1995–1999); y electo senador por dos períodos consecutivos (2000–2005 y 2005–2010). Renuncia a su banca en el Senado para asumir como Director de OPP (marzo de 2007). Autor de varios libros, entre ellos: “La izquierda del Futuro” (1999); “Desastre Nacional. Los negocios de ANCAP en Argentina” con Eleuterio Fernández Huidobro (2003); “Saber y Poder. La cuestión democrática en la sociedad del conocimiento” (2003); “Izquierda y Derechas en la Mundialización” (2007).