

APORTES  
DE LA DEMOCRACIA  
CRISTIANA AL  
PROCESO POLÍTICO  
URUGUAYO  
**1962-1984**

# DOS DÉCADAS DE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL PDC PARA URUGUAY

César Failache

DOS DÉCADAS  
DE PROPUESTAS  
PROGRAMÁTICAS  
DEL PDC PARA URUGUAY



# DOS DÉCADAS DE PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL PDC PARA URUGUAY

César Failache

(C) 2014 Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra

Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra

José E. Rodó 1836, primer piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: [ihcterra@gmail.com](mailto:ihcterra@gmail.com)

Web: [institutojuanpabloterra.org.uy](http://institutojuanpabloterra.org.uy)

Diseño y armado: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

ISBN: 978-9974-8473-5-4

Depósito Legal:

Esta edición ha sido posible gracias al apoyo de:



## Contenido

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>1. La propuesta programática en los documentos partidarios .....</b>	<b>11</b>
1.1. «Plan de Gobierno» de 1966 .....	11
1.2. «Plan de soluciones para el Uruguay de hoy» de 1970 .....	18
1.3. «Programa de Principios» de 1970.....	27
1.4. Declaración de Juan Pablo Terra del 4 de abril de 1974 .....	31
1.5. «Por un Uruguay solidario». Propuesta de plataforma programática de 1984 .....	32
1.6. Conclusiones.....	39
<b>2. La acción política del PDC orientada a cumplir los objetivos programáticos .....</b>	<b>41</b>
2.1. La ley 13728 «Plan Nacional de Vivienda», de 1968.....	41
2.2. Los aportes programáticos del PDC al Frente Amplio.....	50
<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>66</b>
<b>Anexo documental .....</b>	<b>67</b>
<b>1. «Plan de Gobierno» de 1966.....</b>	<b>69</b>
Introducción .....	70
Aspectos institucionales .....	78
Aspecto económico .....	85
Aspecto social .....	110
Aspecto cultural .....	128
Aspecto internacional .....	137
<b>2. «Plan de Soluciones para el Uruguay de Hoy» de 1970 .....</b>	<b>143</b>
Síntesis histórica nacional .....	143
Plan de soluciones .....	146
<b>3. «Programa de Principios» de 1970.....</b>	<b>157</b>
I. La sociedad actual.....	157
II. Bases de la nueva sociedad .....	161

---

<b>4. Declaración de Juan Pablo Terra 4 de abril de 1974.....</b>	<b>169</b>
<b>5. Informe de la Comisión de Plataforma Programática (COPLA), de 1983 .....</b>	<b>178</b>
II. Alcance de la propuesta .....	178
III. Algunas características estratégicas de la propuesta .....	179
<b>6. «Por un Uruguay Solidario» Propuesta de plataforma programática de 1984 .....</b>	<b>181</b>
Presentación .....	181
I. Reforma institucional.....	182
II. Política exterior .....	192
III. Transformaciones y políticas económicas y sociales.....	197
IV. Políticas culturales y educativas.....	218
V. Políticas regionales .....	227

## Presentación

Este libro forma parte de una colección dedicada a recoger, analizar y poner en valor los aportes de la Democracia Cristiana uruguaya durante su período de mayor desarrollo e implantación social, colección que hemos denominado «Aportes de la democracia cristiana al proceso político uruguayo 1962-1984».

Estos aportes se ubican en diferentes planos, cada uno de los cuales ha dado lugar a una labor de investigación específica. Ellos son: el papel protagónico en la creación del Frente Amplio; el enfrentamiento al autoritarismo predictatorial encabezado por los presidentes Jorge Pacheco Areco y Juan María Bordaberry; la lucha contra la dictadura, dentro y fuera del país; la interpretación de la situación nacional y los aportes programáticos; la elaboración ideológica; la construcción del Partido.

Por encargo de nuestro Instituto, diversos investigadores asumieron, con rigor académico y compromiso intelectual, el abordaje de los diferentes aspectos.

El economista Cesar Failache identifica y sistematiza aquí los *hilos conductores* y las *ideas fuerza* en las que se apoyó la elaboración programática realizada por el Partido Demócrata Cristiano entre 1962 y 1984. El análisis de la situación del país, en el que la interpretación de la coyuntura y las tendencias de largo plazo formaban parte de la interpretación de los asuntos económicos, sociales e institucionales —todos ellos de urgente resolución—, dieron lugar a una importante producción. Apoyado en esos análisis e interpretaciones, el PDC elaboró y sometió a la ciudadanía planes de soluciones a la situación nacional, diversas propuestas en materia de políticas públicas y proyectos de ley específicos.

Failache muestra el rol desempeñado por el PDC —desde su fundación como partido— en la generación de ideas y propuestas programáticas como parte intrínseca de su accionar político permanente. Ello se manifestó muy especialmente a la hora de enfrentar las situaciones de crisis económicas, sociales e institucionales por las que atravesó el país en esos años y al construir caminos políticos de solución.

El análisis se sustenta en una exhaustiva recopilación documental que se incluye en este libro y que comprende materiales hasta ahora inéditos.

*Pablo Martínez Bengochea*

Director del Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra



## Introducción

El objetivo del presente trabajo es identificar y sistematizar los *hilos conductores*, o las *ideas fuerza* que sostuvieron la elaboración programática realizada por el Partido Demócrata Cristiano entre 1962 y 1984. Durante ese periodo se realizó una producción importante en materia de análisis de la situación del país, formulación de propuestas de políticas públicas, elaboración de planes de gobierno y presentación de proyectos de ley.

La perspectiva histórica, ya entrado el siglo XXI, contribuye y permite realizar una evaluación crítica de esta producción. La perspectiva anima a plantear la hipótesis que sostiene que el PDC se constituyó —desde su fundación como partido a inicios de los sesenta— en un actor clave de la vida política uruguaya, tanto en su acción política como en la generación de ideas y propuestas programáticas.

Es relevante considerar esta producción en relación con el contexto histórico en que surge. Se verá que los documentos analizados se ajustan a una metodología de trabajo razonada, que comienza por recoger diferentes análisis de las ciencias sociales para fundamentar la acción política.

Ello le permitió al PDC la caracterización de la coyuntura histórica en una perspectiva de largo plazo. Los documentos relevados muestran una sistematicidad en este sentido, en que la interpretación de la coyuntura y la tendencia de largo plazo forman parte de la interpretación de los asuntos económicos, sociales e institucionales considerados como problemas de urgente resolución.

El lector que desee contar con una perspectiva historiográfica puede consultar la bibliografía sobre el periodo 1959-1973, caracterizado como *el fin del Uruguay liberal*, y el periodo de la dictadura, entre 1974 y 1984.<sup>1</sup> El análisis del presente trabajo culmina, entonces, en la puerta del periodo posterior, que se podría caracterizar como de *estrategia neoliberal en democracia*, que culmina con la crisis del 2002.

---

1 Entre otros, pueden consultarse en relación con ambos periodos, Nahum, Frega, Maronna y Trochón (2007) y Nahum, Greising, Pérez, Rostán, Schulze (2007).

---

En la sección 1 se presenta un análisis de los principales documentos relevados. La sección 2 contribuye a fortalecer la tesis de la relevancia del PDC en la vida de la nación. Se han seleccionado dos acontecimientos específicos, la Ley de Vivienda de 1968 y los documentos programáticos iniciales del Frente Amplio. Se han cotejado la ley y los documentos fundacionales del Frente Amplio con las conclusiones programáticas a que se arriba en la primera sección. El documento culmina en la sección 3 con algunas conclusiones que surgen del propio trabajo.

# 1. LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA EN LOS DOCUMENTOS PARTIDARIOS

Desde su fundación, el análisis de la realidad nacional con sustento en el instrumental que proporcionaban las ciencias sociales y la formulación de planes de soluciones a la situación del país fue una constante en el accionar político del PDC en esas dos décadas. Dicha tarea fue abordada combinando la labor de profesionales y técnicos con la discusión en el seno de la estructura partidaria en sus distintos niveles.

A continuación se presentan los contenidos de los principales documentos programáticos o que incluyen propuestas programáticas del PDC en el periodo.

## 1.1. «Plan de Gobierno» de 1966

Esta propuesta de *plan de gobierno* presentada a la ciudadanía en la campaña electoral de 1966 recoge el análisis y elaboraciones realizados en el marco del «Primer Congreso de técnicos demócratas cristianos e independientes», en 1965.

En este documento se hace un diagnóstico integral de los problemas del país en el primer lustro de la década del sesenta del siglo XX. Se sabe que dichos años fueron pródigos en esfuerzos por interpretar la realidad nacional y proponer soluciones a una crisis que se considera de tipo estructural.<sup>2</sup>

A continuación se resume el contenido programático del plan propuesto.

En la *introducción* del documento se considera «la situación actual», referida al entorno previo del año 1966. Se establecen objetivos de largo plazo y se concluye con seis objetivos inmediatos y medidas concretas.

Estas medidas concretas resultan de considerar los objetivos inmediatos, los cuales se deben comprender como coherentes con los lineamientos generales de largo plazo.

---

2 Las proximidades con el trabajo de la CIDE son notorias, así como es posible establecer vínculos con el trabajo de los Equipos del Bien Común, inspirados en la propuesta de economía humana de Louis J. Lebreton. Este entusiasmo y compromiso no era exclusivo de Uruguay, sino que se observa en el resto de los países latinoamericanos al influjo de la CEPAL y otros organismos internacionales preocupados del desarrollo.

Los lineamientos generales se orientan a asegurar un crecimiento económico sostenido, junto con una distribución más equilibrada del producto y la propiedad, mediante la participación creciente del pueblo en la toma de decisiones y en las responsabilidades que les son atinentes. Se considera de relevancia acelerar la integración económica y política con otros países de América Latina. Estos lineamientos deben considerarse comprendidos en el objetivo último de la promoción de la expansión de la persona humana.

Las seis *grandes medidas concretas* comprenden: en primer lugar, la reforma de las estructuras políticas. En segundo lugar se plantea «reforzar la conducción planificada y eficiente de la economía». La tercera medida consiste en la adopción de una política antiinflacionaria eficaz. La cuarta medida compromete a poner en marcha «de una vez» (sic) la reforma agraria. La quinta propone poner en marcha una política de promoción industrial. La sexta y última medida concreta consiste en reorganizar completamente los mecanismos de la seguridad social y la política de vivienda.

Los lineamientos generales (u objetivos de largo plazo) y las medidas concretas surgen del diagnóstico al que se arriba en el mencionado congreso sobre la situación del país hacia el año 1965. El diagnóstico considera cinco *aspectos* que dan lugar a las cinco partes que comprende el documento, a saber: I) aspecto institucional; II) aspecto económico; III) aspecto social; IV) aspecto cultural; y, por último, V) aspecto internacional.

El *diagnóstico del aspecto institucional* revela problemas a nivel nacional y departamental que se propone resolver. A nivel nacional, mediante reformas de lo que se denominan las *estructuras políticas de base* y las *estructuras económico-sociales*.

Las medidas de la reforma de las estructuras políticas refieren a la participación del cuerpo electoral y los partidos políticos, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La reforma de las estructuras políticas de base comprende un programa extenso de medidas, enmarcado en seis objetivos: 1) garantizar y promover la participación política del pueblo; 2) asegurar la libertad del elector; 3) exigir responsabilidad y eficacia de los poderes públicos; 4) la despolitización y tecnificación de la administración pública; 5) la democratización de las actividades económicas; y 6) avanzar hacia la integración continental.

Para alcanzar el primer objetivo de garantizar y promover la participación política del pueblo se reconoce la importancia de plebiscitos con consulta popular tanto a nivel nacional como departamental; la integración por los trabajadores y sectores interesados en los organismos de contralor y planificación económica, y la democratización interna de los partidos políticos y publicidad de su plataforma electoral y sus finanzas.

Para aumentar la libertad del elector se propone la eliminación de la Ley de Lemas, la separación de las elecciones nacionales y departamentales y la elección directa por el pueblo de las juntas locales.

Para promover la responsabilidad y eficacia de los poderes públicos las medidas propuestas consisten, en primer lugar, en la sustitución del Colegiado por un presidente de elección popular y directa, gobernando con un gabinete con apoyo parlamentario. A ello se agrega la supresión de privilegios; nuevos procedimientos para abreviar y perfeccionar el sistema de sanción de leyes por el Parlamento y la implantación de un «régimen racional» para el estudio y aprobación del presupuesto.

Respecto a la despolitización y tecnificación de la administración pública, las medidas a adoptar consisten en eliminar el denominado 3 y 2, exigir competencia técnica y responsabilidad funcional de los directores de entes, asegurando la representación de usuarios y funcionarios en su dirección; la despolitización de las Cajas de Jubilaciones y devolución a sus verdaderos dueños: pasivos, trabajadores y empresarios. Por último, se propone la reorganización de las autonomías departamentales y administrativas.

Para avanzar en la democratización de la economía se considera el reconocimiento de la función social de la propiedad, con miras a eliminar los obstáculos para una reforma agraria integral; la institucionalización de órganos encargados de impulsar el desarrollo con amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad. También se contempla la implantación de la reforma tributaria, como instrumento apto para el objetivo de redistribución de la renta nacional.

Asimismo se propone la autorización a los poderes del Estado para avanzar decididamente en el proceso de efectiva integración latinoamericana.

Respecto a las estructuras económico-sociales se plantean tres temas relevantes, algunos ya tratados al considerar la transformación institucional, como el referido a la propiedad, pero atendiendo al papel de las empresas en la economía; se reconoce a la planificación como un instrumento para cambiar las estructuras económicas y la promoción de las denominadas sociedades intermedias.

Se sostiene que «la propiedad debe ser considerada como un derecho de todas las personas», facilitando el acceso a esta pero reclamando que se administre y use al servicio de la comunidad. En el caso de la propiedad rural se deberá dar preferencia a los regímenes de tenencia familiar y comunitaria de la tierra, no admitiéndose la tenencia de tierra improductiva.

Respecto a la tierra urbana se reconoce el derecho de todas las familias a la propiedad de la vivienda, erradicando la especulación mediante el progresivo establecimiento de relaciones fijas entre el valor de la propiedad y la renta. Para regir la política de vivienda se propone la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que coordine su accionar con los gobiernos departamentales.

Se establece que la empresa debe servir al bien común y coordinar su contribución mediante objetivos y metas de planificación. También se prevé la participación de los trabajadores en los beneficios, organización y dirección de las empresas.

Se promueve la planificación democrática, mediante la participación de los dirigentes de empresas, los trabajadores y sus organizaciones representativas en el proceso de planificación, junto con el Gobierno. Para fortalecer la naturaleza democrática del proceso de planificación se propone la creación del Consejo de Economía, junto con el Ministerio de Planificación.

Las denominadas sociedades intermedias son concebidas como actores relevantes en la construcción de la sociedad comunitaria, como las organizaciones de acción comunitaria, las organizaciones con finalidades socioeconómicas, las organizaciones relacionadas con la seguridad social y la salud, y otras modalidades de participación popular.

Los aspectos referidos a la gestión de los gobiernos departamentales que se abordan en el documento comprenden temas de estructura organizativa,<sup>3</sup> tributaria,<sup>4</sup> prestación de servicios sociales,<sup>5</sup> transporte de pasajeros,<sup>6</sup> urbanización<sup>7</sup> y, un aspecto relevante en materia de vivienda, la propuesta de soluciones habitacionales cooperativas.

La segunda parte del documento aborda el aspecto económico y *la planificación como el instrumento más adecuado para el desarrollo*. El *plan* debe considerarse como un *acto político*, lo que supone la democratización en su elaboración, pero simultáneamente se considera la necesidad de la tecnificación. Se cita a la CIDE, advirtiendo respecto a la frustración de que los planes «se transformen en material de biblioteca».

Se dedica una sección a las medidas adecuadas para superar la crisis agropecuaria y modificar sustancialmente las condiciones de vida de la población rural. Concuera con el Plan Agropecuario de la CIDE, pero acentúa los aspectos sociales, reforzando la política de precios y el financiamiento de las expropiaciones para llevar adelante la reforma agraria mediante el pago en bonos de largo plazo, reajustables y de aceptación obligatoria.

---

3 Se propone y analiza el papel de intendentes, alcaldes y juntas departamentales y la desburocratización mediante la mecanización, la racionalización de los servicios y una remuneración adecuada de los funcionarios de las intendencias departamentales.

4 Atendiendo al financiamiento de la gestión de las intendencias.

5 Creación de un departamento central de asistencia social, de naturaleza profesional.

6 Racionalización y coordinación interdepartamental del transporte de pasajeros; quitar de la órbita del gobierno departamental de Montevideo a la empresa de transporte público AMDET, y constituir la en cooperativa.

7 En el caso de los barrios populares mediante la urbanización y red vial departamental. También se apuesta a la erradicación de los denominados pueblos de ratas, integrándolos al proyecto de desarrollo nacional.

Se realiza un diagnóstico referido a los factores que explican la crisis de la industria, para concluir considerando las condiciones para promoción industrial y las orientaciones de esta. ¿Cómo se explica la crisis de la industria? Los siete factores que se mencionan en el documento reaparecerán en las décadas siguientes, privilegiando a veces uno sobre los otros y casi siempre perdiendo de vista la complejidad del tema. Dichos factores son:

- La dimensión reducida del mercado interno para la utilización de las tecnologías modernas basadas en rendimiento de escala;
- La restricción externa, que impide la provisión de materias primas para un mayor desarrollo industrial;
- La inflación, que eleva el costo del crédito e impide el ahorro y la canalización de este hacia fines industriales;
- La enorme estructura burocrática (del Estado), cuyo financiamiento incide por la vía impositiva en los costos industriales, e indirectamente limitando la capacidad adquisitiva del consumidor;
- La existencia de industrias antieconómicas, superpuestas o repetidas inútilmente, con enorme proporción de equipo inactivo o de bajo coeficiente de utilización;
- La política de salarios y prestaciones sociales anárquica e irracional;
- El gobierno carente totalmente de política económica, «que actúa a ciegas, sin planes, obrando solo ante grupos de presión o problemas urgentes de solución imperativa, con soluciones improvisadas».

¿Cuáles son las medidas de promoción industrial que se proponen?

En primer lugar, la ampliación del mercado interno, mediante el fomento de la industria de la construcción y el crecimiento agropecuario, que se piensa que hará posible la reforma agraria para obtener excedentes destinados a la importación. En segundo lugar, una enérgica promoción de exportaciones industriales, en particular en la zona de ALALC. En tercer lugar se apuesta a la consideración de la industria en sus relaciones con el resto de las actividades y el financiamiento a partir de las conexiones que permita establecer el plan de desarrollo. Asimismo, se propone explorar las industrias no explotadas, citando como ejemplo la siderurgia y la pesca.

Respecto a la energía se considera que debe ajustarse a las proyecciones de la demanda. Se propone la construcción de la represa de Palmar, la concertación con Argentina para coordinar capacidades y construir Salto Grande, la construcción de centrales térmicas y la ampliación de la refinería de ANCAP.

La cuarta sección considera el sector de transporte y comunicaciones. Aborda temas referidos a la infraestructura para el transporte terrestre. Propone completar y recuperar la red terrestre, realizar conexiones con Argentina (mediante

puentes o *ferryboats*), modernizar los puertos de Montevideo y Nueva Palmira, mantener el aeropuerto de Carrasco en condiciones eficientes. En materia de explotación de servicios terrestres se sostiene la necesidad de organizar el transporte terrestre como servicio público regulado por el interés nacional, y promover las cooperativas de pequeños empresarios. A ello se agrega la relevancia de la política crediticia a efectos de evitar importaciones exageradas, evitar la descapitalización de la empresa ferroviaria, reglamentar el transporte de carga.

También considera la explotación de servicios acuáticos mediante el desarrollo de la flota marítima estatal y privada. Se propone la creación de un organismo nacional de telecomunicaciones.

Aboga por medidas para promover el turismo extranjero y comenzar la promoción del turismo social, así como el establecimiento de un fondo nacional de turismo, la utilización de los servicios diplomáticos para incentivar el turismo y la coordinación de los esfuerzos privados y estatales para las necesarias inversiones.

En materia tributaria se propone una reforma, con la finalidad de lograr los recursos para la instrumentación del plan de desarrollo económico y social, con la contribución progresiva de los sectores económicos más poderosos. El plan se propone fijar una meta global acumulativa anual de crecimiento del PIB, a partir de la cual se determinarán las exigencias de ahorro e inversiones necesarias, estableciendo la responsabilidad del Estado y del sector privado en la formación de ahorro y su asignación. Se menciona la importancia de obtener un crecimiento equilibrado de oferta y demanda de bienes y servicios. En el plano de la balanza de pagos, se propone programar una política de importaciones y endeudamiento externo coherente con los objetivos. Se establece que la política de oferta monetaria debe ser compatible con el crecimiento y la estabilidad de los precios.

Respecto a la inserción internacional del país se plantea el problema de la dependencia del mercado internacional. La atención está puesta en los cambios esperables en el volumen de importaciones, coherentes con el plan y la reactivación esperada. Las exportaciones muestran una escasa diversificación (97% de estas son productos agropecuarios, donde la carne y la lana representan el 80%). Se considera que la baja elasticidad ingreso de los mercados de destino, junto con el insuficiente crecimiento de producción, y por ende de saldos exportables, son limitantes principales de la capacidad de importación. A ello se agrega el deterioro de los términos de intercambio, lo cual conduce a que el aumento del endeudamiento externo sea otra restricción a tener en cuenta. En el plano del financiamiento externo, el patrón procíclico de los movimientos de capitales internacionales se ve agravado por la emigración de capitales al exterior, especialmente hacia los Estados Unidos. En este contexto, se destaca la relevancia del marco comercial que puede ofrecer la ALALC.

Ante la complejidad de la inserción regional e internacional del país, solo resta el ajuste de la balanza comercial, mediante el contralor de las importaciones y la disminución del consumo interno de bienes exportables y la promoción de las exportaciones.

Para enfrentar el problema de la inflación se propone adoptar medidas cambiantes que incidan en el comercio exterior, junto con una política de precios e ingresos orientada al equilibrio presupuestal para controlar la expansión monetaria. Se considera que el Banco Central (que se creará recién en 1966) y Subsistencias deben desempeñar un papel relevante en el diseño y ejecución de la política.

El *aspecto social* se enfoca en la tercera parte del documento, en cinco secciones destinadas a plantear los temas laborales, la concepción de la empresa y su función social.

En relación con el *mundo del trabajo*, se parte de considerar la pertinencia de alcanzar el pleno empleo, las relaciones entre Estado y empresas, el papel de los sindicatos, y los temas específicos de las relaciones laborales, el nivel de salarios, las condiciones de los contratos de trabajo, con vista a la promoción del trabajador.

Respecto al papel social de las empresas privadas se establece la primacía del bien común sobre el lucro, del trabajo sobre el capital, en el marco más general de la promoción del ser humano. Se establece la importancia de la eficiencia productiva, el aumento de la inversión, el régimen de distribución de utilidades con el objetivo de incentivar al comportamiento empresarial al servicio del bien común. También se proponen reformas en las empresas públicas, privadas y mixtas enmarcadas en los objetivos antes mencionados. No es de menor relevancia la propuesta de asignar al Estado la responsabilidad de la promoción de empresas comunitarias y cooperativas.

En materia de seguridad social se define un plan general orientado a la prestación de servicios universales, con especificidades para cada tipo de seguro: servicio de empleo, jubilaciones, prestaciones familiares y salud.

Por último, se propone adoptar medidas orientadas a la promoción de la familia, atendiendo a los problemas que esta enfrenta desde el punto de vista socioeconómico, así como desde el punto de vista espiritual y moral.

El *aspecto cultural* comprende consideraciones sobre el papel de la educación y la cultura en la sociedad, poniendo énfasis en temas vinculados a la cultura moral y cívica. Ello supone plena libertad en la promoción religiosa, filosófica, artística y científica.

Por último, respecto al *aspecto internacional*, se destaca la importancia de la participación activa del Uruguay en la ONU; el compromiso con la integración latinoamericana, el vínculo con los organismos internacionales de asistencia y crédito. En este sentido se menciona la relevancia de las tareas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En síntesis, se trata de un documento extenso en el que se abordan los problemas *estructurales* del país, sin quedarse en el plano del diagnóstico, sino avanzando hacia la definición de medidas específicas en todas las actividades de la vida del país.

## **1.2. «Plan de soluciones para el Uruguay de hoy» de 1970**

El «Plan de soluciones para el Uruguay de hoy» de 1970 es un documento oficial del PDC presentado a la ciudadanía en dicho año. Se elaboró en el marco de un amplio proceso de análisis y debate interno, durante el cual se formularon varios trabajos. Dos de ellos resultan de particular interés: uno del Congreso de Montevideo, que contiene un detallado análisis del proceso histórico nacional, cuya síntesis se incorpora en el documento de 1970; y otro, titulado «Plan de soluciones nacionales», elaborado por la Junta Nacional del PDC que constituyó la base del plan finalmente aprobado.

### *1.2.1. El análisis del proceso histórico nacional en el documento del Congreso de Montevideo*

En este documento se afirma que:

La situación política es fruto del proceso de descomposición de una estructura capitalista dependiente, lo que exige formación y consolidación de un poder popular, nacido en las batallas de la base social contra la escalada represiva de la oligarquía. Para superar la situación se requiere un profundo proceso de concientización, verdadera educación política de las masas, sostenido con una militancia activa. El partido debe agitar las banderas de sus propuestas estructuradas en una plataforma concreta y comprensible, para dar respuestas a la crisis frente a las «soluciones» de la oligarquía.

En el mismo documento se considera y descarta la opción de una estrategia basada en lo que denomina el «desarrollismo», optando por una vía no capitalista de desarrollo. Se afirma que la opción por la vía no capitalista surge de «analizar el carácter de la sociedad actual, sus contradicciones y las fuentes de sustentación para poder elaborar la estrategia de tránsito hacia la nueva sociedad». La construcción de la nueva sociedad permitirá liberar «las fuerzas sociales paralizadas por el capitalismo». A partir de esta opción, la acción política se orienta al «entendimiento con otros grupos» que haga viable el tránsito.

Esta opción política se fundamenta en la interpretación del proceso (histórico) nacional que se pone a consideración. Explica e interpreta lo que considera las fases más relevantes de la historia nacional. Se parte de las condiciones geopolíticas de nacimiento del Estado nacional, para luego destacar los rasgos

principales del proceso de consolidación del Estado y el nacimiento de los partidos tradicionales.

Se caracteriza el siglo XX según tres periodos: 1900-1930, 1930-1955 y 1955-1970. Sin duda, la caracterización de las fases y sus rasgos principales deben considerarse tomando en cuenta el contexto mundial de los años sesenta, inmersos en el punto álgido del proceso de descolonización y de la guerra fría.

El documento ubica el nacimiento de la República Oriental del Uruguay en el proceso de expansión mundial del capitalismo en el siglo XIX, liderado por el Imperio británico. Este contexto marca la condición dependiente del novel país.

En medio de la inestabilidad política que culmina con la experiencia del militarismo y la incorporación de cambios técnicos relevantes en el sector agroexportador, con una infraestructura confluyente vía Montevideo hacia el Imperio británico, culmina la segunda etapa de consolidación del Estado. Especial atención se concede al nacimiento de los partidos tradicionales, destacando el papel de los caudillos, en tanto aglutinadores de las masas populares, «de forma más emocional que racional, conmovidas por el recuerdo de la guerra de la Independencia». Una nota relevante es la interpretación de la «oposición ciudad-campo, más que blancos-colorados», ya que «los grupos económicos dominantes representados en ambos partidos comparten la misma base ideológica: el liberalismo y su alineación europeísta, reflejo de su inserción en el capitalismo mercantil europeo».

El periodo 1900-1930 se caracteriza como un proceso en que

las exportaciones permiten consolidar al Estado en el modelo de crecimiento hacia afuera. Coparticipación de los partidos políticos, favorecidos por la oligarquía agroexportadora que facilita el régimen democrático liberal. José Batlle, líder desde 1905 del partido gubernista, imprime rasgos modernizantes que influyen aún hoy. Restándole ingresos a las clases dominantes, distribuyéndolo entre vastos sectores de la población mediante leyes de seguridad social y protección del individuo, expansión del poder del Estado nacional sin alterar el poder real de los grupos dominantes de la oligarquía agroexportadora, pero sí a las compañías extranjeras. Al naciente sindicalismo anarquista se le sigue el sindicalismo conciliador con los grupos patronales.

La naturaleza dependiente del país explica el fin del periodo por el efecto de la crisis del 29 y el proteccionismo de los países centrales del mundo capitalista.

El documento considera como una fase el periodo 1930-1955, pero subraya el golpe de Estado de 1933, sostenido por la derecha representada por el grupo de Gabriel Terra, el herrerismo y el riverismo.

La dictadura de Terra, con Charlone en el Ministerio de Hacienda, organiza la represión sindical y popular, se devalúa el peso cien por ciento y se atacan las conquistas

sociales de los trabajadores. El quiebre institucional marca el fin de la era reformista y asesta un duro golpe al mito de la constitucionalidad y la legalidad democrática.

Es también en este periodo que se explica el estancamiento del sector ganadero, cuyos excedentes resultan poco atractivos al inversor capitalista. La Segunda Guerra Mundial y la política estatal proteccionista orientan la asignación del capital a una industria nacional dinámica, aunque tecnológicamente dependiente, con poder monopólico para fijar precios y de esta manera hacer frente a la estrechez del mercado interno. Se sostiene que:

Este proceso depende de la posibilidad de una política redistributiva que se hace factible a partir de la guerra por el auge de las exportaciones. Algunas conquistas, como la Ley de Consejo de Salarios, mantuvieron esta situación que, como la estructura misma, dependiente, lo condiciona llevando en sí mismo el germen de la destrucción.

Una fase relevante comienza en 1942 con el *golpe bueno* de Baldomir. La interpretación del periodo histórico amerita ser leída con atención:

En el orden internacional, la derrota del fascismo trajo una ola de euforia que volvió a hacer renacer el optimismo conformista de las capas medias de la población; sin embargo, este retorno a la era reformista está marcado por la apatía y la desconfianza frente a las instituciones. En la era del populismo, renace simultáneamente el «libre juego democrático» y se nota un repunte electoral de las fuerzas de la izquierda, que tendrá su fin con la doctrina Truman y la campaña anticomunista de 1947. Entre 1945 y 1955 se produce el periodo de crecimiento más intenso de nuestra industria, la ocupación industrial aumenta un 45% y se duplica la producción total. Se realizan obras de infraestructura (comunicaciones, energía) y hay un auge de la que sobreviviría en algunos años al «crack industrial». El movimiento sindical ha madurado y es protagonista de duras luchas a lo largo del periodo: frigoríficos en 1945 y 56, ferroviario en 1947, metalúrgico en 1950 y 55, etc. Las clases gobernantes aplican reiteradamente las medidas de seguridad, desconociendo el derecho de huelga y se plantea la necesidad de la reglamentación sindical. La identificación de los partidos tradicionales se institucionaliza con la reforma constitucional que implanta el Colegiado en 1952.

El periodo 1955-1970 se destaca por dos rasgos: el estrangulamiento externo y el estancamiento de la economía. Se considera que, al agotarse la industrialización por sustitución de importaciones,

el excedente agropecuario ya no puede ser encauzado hacia la industria, y se vuelca hacia la especulación; aumenta la deuda externa y la fuga de capitales nacionales hacia

el exterior. Este proceso lleva el centro de gravedad de la actividad económica hacia la banca. El BROU deja de pesar como instrumento crediticio para la producción, se produce la hipertrofia de la banca privada y luego la desnacionalización del ahorro y el crédito, comenzando el proceso de concentración de los capitales en manos de los oligopolios, principalmente norteamericanos.

En el plano político:

Con el aporte de Nardone, que supo explotar hábilmente los resentimientos de la campaña respecto de la anterior política de industrialización, recogiendo los sentimientos de frustración de los sectores medios a través de la novedosa UBD y con la campaña de Herrera desde el Colegiado respecto a la administración batllista, el Partido Nacional accede al poder en el 59.

A ello se suma un nuevo contexto internacional:

El imperialismo abandona la táctica del «*Big Stick*» implantada por Roosevelt, e intenta presentar una cara más cordial para el pueblo latinoamericano. Kennedy lanza la Alianza para el Progreso y se elaboran planes desarrollistas por parte de algunos organismos paraimperialistas. Esta estrategia que actualmente ha sido superada por el fracaso del panamericanismo como opción para el desarrollo continental, nunca llegó a operar efectivamente en nuestro país. La reforma agraria, principal argumento desarrollista, no pudo darse por la oposición de la oligarquía latifundista agroexportadora que la ve lesiva de sus intereses.

Se afirma que la reforma cambiaria y monetaria de 1959 indica «la entrega del poder de decisión al FMI». El documento destaca que de esta manera «el país ha entrado definitivamente en el contexto latinoamericano», y culmina el sendero hacia la conciliación de intereses de los grupos económicos dominantes.

Entonces el Uruguay se adhiere a la tesis del FMI, conservadora y coherente con los deseos del sector latifundista del país. Para el FMI lo esencial es favorecer a los productores y exportadores para defender la economía. [...] Como el déficit y el endeudamiento se extienden y prolongan, iniciamos la etapa de «realismo» de nuestra moneda expresada a través de las sucesivas devaluaciones comenzadas en el 59. Los latifundistas y exportadores obtienen fabulosas ganancias, que son invertidas en el exterior o en el mercado financiero, pero jamás en los sectores productivos; los pequeños y medianos industriales quiebran, los comerciantes en iguales condiciones se ven asfixiados, y el país se sume en su más profunda crisis.

En el plano social, se destaca que:

Desde fines de 1955 y con la activa participación de la FEUU se empieza a reconocer el difícil camino de la unidad sindical (recordar las luchas obrero-estudiantiles de 1958 que finalizan con la sanción de la ley orgánica de la Universidad), que finalmente se concretará con la creación de la CNT en 1964. [...] Por supuesto que la crisis recae sobre la clase trabajadora, sus luchas reivindicativas les permiten alcanzar paulatinos aumentos salariales, que son inmediatamente escamoteados por el mecanismo de las devaluaciones y sucesivas emisiones, la oligarquía aplica esta política, y si es preciso a la fuerza, y para ello recurre reiteradamente a las medidas de seguridad.

El documento no duda en calificar de dictadura el periodo que comienza el 13 de junio de 1968.

En 1966 el Partido Colorado vuelve al gobierno al amparo de una nueva reforma constitucional presidencialista, teniendo éxito las candidaturas de corte conservador y «honradas» (Gestido y Gallinal). Inserto en un caos desenfrenado el país se debate hasta el acceso de Pacheco al poder, con el grupo dominante pasa a controlar la situación en su totalidad. Se aplican al pie de la letra los dictados del FMI, se congelan los salarios. El 13 de junio de 1968 se acabó un Uruguay, el imperialismo y la oligarquía precisan de un instrumento apto para la aplicación de una política: la dictadura. Esta se expresa en y a través de Pacheco, pero seguramente es un proceso irreversible, que se hubiera dado con o sin él.

Como *conclusiones generales* de este análisis se sostiene que:

El Uruguay crece y se conforma en su condición dependiente: los centros imperialistas se desarrollan a costa del subdesarrollo latinoamericano, incluido nuestro país. Sustenta este modelo de crecimiento una permanente alianza de la oligarquía agroexportadora nacional y los grupos capitalistas extranjeros. Los partidos tradicionales se estructuran como expresión de la oligarquía nacional. De ahí sus transacciones y acuerdos, como representación de esos intereses a pesar de sus aparentes diferencias mas emocionales que racionales.

En este marco de interpretación histórica se basa el fundamento *respecto a la opción por la vía no capitalista de desarrollo*.

#### 1.2.2. El «Plan de soluciones nacionales» de la Junta Nacional del PDC

Se trata de un documento esencialmente programático, en el que luego de establecer una sumaria evaluación de la situación económica, social y política se proponen diez soluciones «adaptadas a las condiciones del país de hoy».

El documento «pretende definir objetivos para el Partido en su futuro inmediato», aclarando que es una etapa hacia el programa final, «que no tiene por qué ser su patrimonio exclusivo».

De forma introductoria al contenido central, se realiza una sumaria caracterización de la línea de gobierno «encarnada» en el pachequismo, sosteniendo que es una reacción ante la crisis nacional que sigue las formulas impuestas en otros países de América Latina. El análisis sumario de la estrategia del pachequismo es el siguiente: la búsqueda de una recuperación mediante la estabilidad monetaria; la disciplina y bajo costo de la mano de obra (reducción de salarios, jubilaciones y demás beneficios sociales); desprecio por las normas jurídicas; sometimiento a los intereses del capital extranjero y los centros capitalistas; y privatización de actividades estatales. Considera que se trata de una estrategia coherente con la conservación de estructuras y privilegios tradicionales mediante el uso dictatorial del poder, a cargo de los grupos que considera oligárquicos. Se advierte que dicha estrategia «no supera los aspectos profundos y permanentes de la crisis, somete al país, sacrifica conquistas sociales y la libertad política y consolida las estructuras capitalistas y su carga de injusticia y opresión».

El programa de soluciones consta de diez puntos, que se resumen a continuación.

El *primer punto* refiere al restablecimiento y «ampliación de la protección de los derechos y las libertades, asegurando el orden que no sea impuesto por la represión y el autoritarismo sino resultado del diálogo, la disciplina democrática y el respeto de los derechos de todos. Actuar dentro de la Constitución y la ley».

La propuesta es: a) fortalecer los mecanismos políticos de control del cumplimiento de la legalidad jurídica; b) asegurar la independencia y despolitización del Poder Ejecutivo; c) democratizar partidos políticos y participación electoral eliminando la Ley de Lemas con partidos políticos con contenido programático y democracia interna, permitiendo la aglutinación política en respaldo de candidatos y soluciones comunes que den la máxima libertad al elector; d) modernizar, agilizar y fortalecer el Parlamento; e) democratizar la formación de opinión pública mediante la libertad de información y acceso a los medios que se encuentran bajo tutelaje de los grupos de poder económico; f) garantizar la protección de sindicatos y «la institucionalización de la participación de sindicatos en la planificación económica y en la elaboración de la política de ingresos».

El *segundo punto* recomienda: «Establecer una política planificada de transformación estructural y de desarrollo, establecida en forma pública y con previa participación gremial y política». En este aspecto propone que la OPP sea el ámbito, reglamentando por ley y con respaldo político la participación de los sectores sociales.

El *tercer punto* propone reformar radicalmente el sistema bancario para que cumpla su función de canalización del ahorro y la inversión al servicio del país.

Para ello propone: a) planificar la captación, proteger y crear opciones de inversión de los ahorros populares con fines productivos y sociales determinados; b) reforzar la función de control y orientación del BCU e independizarlo de la influencia de la banca privada; c) liquidar las financieras y otros mecanismos ocultos e ilegales; d) poner la banca en manos nacionales con acciones nominativas y efectiva participación estatal.

El *cuarto punto* plantea la urgencia de emprender el desarrollo planificado del sector agropecuario «responsablemente planeado y orientado por el Estado a través de su política de precios, comercialización, reforma agraria, crédito, investigación y extensión tecnológica y promoción social para el aumento de la producción y liquidación de focos de poder y privilegio». Los instrumentos considerados consisten en: a) la «política de redistribución de tierras para eliminar latifundio y minifundio»; b) fomento de cooperativas de producción y comercialización agropecuarias; c) creación de «un órgano público con participación de productores y cooperativas que centralice comercio interno y externo y administre fondo de compensación y estabilización de precios internos».

El *quinto punto* plantea la nacionalización de los grandes rubros del comercio exterior para lograr la reinversión productiva de beneficios. La libre empresa favorece a las empresas extranjeras, transformándolas en focos de poder que distorsionan el desarrollo, encadenándolo a la oligarquía y el imperialismo.

El *sexto punto* sostiene que «nuestra patria demostrará su factibilidad como nación industrializándose o no existirá». Se propone el impulso industrial a través de: a) una política de integración y complementación industrial que impida la «sujeción a los grandes imperialismos económicos y subimperios regionales»; b) desarrollar y modernizar ramas estancadas o en crisis, como la industrialización de la carne y la lana; c) implantar grandes industrias nacionales como la siderurgia y la pesca. Pero agrega que para ello se requiere la reforma y democratización de las estructuras de las empresas, «con ingenio y sacrificio». Por tanto, se propone la creación de un ente o corporación de fomento industrial capaz de crear, adquirir, coordinar y financiar el complejo de industrias estatales o mixtas, cooperativas y otras empresas de los trabajadores, en un proceso de planificación industrial con participación de los trabajadores en la gestión.

El *séptimo punto* considera impulsar la ampliación del sector social con un fuerte sentido popular, centrado en la vivienda, salud, seguridad social y empleo. Ello determina la importancia del sector de: a) *vivienda*, mediante la creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, poner en juego todas las posibilidades y, mediante la canalización de la Ley de Vivienda, agregar nuevos recursos al fondo y hacer accesible la vivienda para los sectores de bajos ingresos mediante una política de subsidios, fomento de las cooperativas, guiadas por la planificación

urbanística. Ello dinamizara la industria de la construcción, que asimismo dinamizara al resto de la economía. El segundo sector considerado es el de la salud, mediante b) la política de salud universal perfeccionando el sistema de salud pública e integrando los seguros privados en un sistema de salud nacional, inserto en el régimen de seguridad social, atendiendo a la libertad de elección del médico, y la contribución económica en función de los ingresos de cada uno. El tercer componente, c) es la propia política de seguridad social, basada en ordenar y sanear las cajas de jubilaciones, proponiendo la participación de representación gremial en el directorio del BPS con miras a su despolitización, el pago de deudas del Estado, suprimiendo regalías y privilegios, y asegurar la revaluación de las pasividades. También se propone racionalizar la administración de otros seguros sociales en un organismo único. Por último, se considera el problema del empleo, mediante d) políticas de empleo que orienten la mano de obra hacia las necesidades del país, respetando las vocaciones, los medios de formación, oportunidades de trabajo y la posibilidad de descubrir y cultivar aptitudes. Se propone que estas tareas se coordinen con los organismos de enseñanza. Culminan estas consideraciones proponiendo un servicio nacional de empleo coordinando el cumplimiento de la política con un soporte institucional adecuado.

El *octavo punto* destaca que «la superación real de la crisis exigirá un país integrado, convertido en nación». Ello supone implementar una política cultural que rescate los auténticos valores del hombre uruguayo, mediante: a) el ciclo común en la enseñanza media que unifique valores humanísticos en toda la juventud; b) jerarquizar enseñanza técnica e industrial; y c) una universidad popular en acceso y con medios para cumplir su función de integración cultural.

El *noveno punto* plantea que para superar la crisis es indispensable «reconstruir el ritmo de ahorro e inversión». Se apuesta a fortalecer el ahorro de los trabajadores y su participación en las empresas para que oficien de control en la gestión de estas.

El *décimo punto* contempla el problema de la inflación. Se sostiene que:

La inflación uruguaya, efectivamente, se explica por políticas incoherentes, por el juego de grupos de presión, algunos de los cuales están más fuertes que nunca, pero sobre todo por el peso del estancamiento. En consecuencia habrá que realizar además una política de precios e ingresos planificados con participación de todos los sectores y que establezca un justo equilibrio en los sacrificios. También habrá que realizar una política monetaria y fiscal responsable que no agrave los desequilibrios. Pero la contención de los gastos y del crédito en límites razonables debe volcar el ahorro hacia la inversión productiva y no hacia el peor crédito: el crédito usurario de corto plazo que expolia y paraliza al país.

1.2.3. *El documento final presentado a la ciudadanía en 1970:*  
*«Plan de soluciones para el Uruguay de hoy»*

El documento que se glosa en esta sección consta de una primera parte donde se presenta una *Síntesis histórica nacional*, y de una segunda parte, el *Plan de soluciones* propiamente dicho.

Se presenta un sumario de dichas soluciones en siete ejes:

1. impulsar un desarrollo liberador, a lograr con las herramientas de la planificación integral; nacionalizar la propiedad capitalista monopólica, reforma agraria y desarrollo industrial;
2. desplazar el centro de decisión de la economía de manos de las clases dominantes al Estado planificador, con amplia participación popular;
3. reconocer la primacía del trabajo respecto a los otros factores de producción y garantizar la autonomía sindical;
4. impulsar la política social de contenido popular orientada a la vivienda, salud, seguridad social y plena ocupación;
5. reafirmar los valores constitutivos de la nacionalidad mediante la educación y la cultura «hacia la promoción del hombre uruguayo, protagonista de la nueva sociedad»;
6. «bregar enérgicamente por la integración latinoamericana»; y
7. luchar por una democracia auténtica e integral.

Las soluciones y principales instrumentos se agrupan en tres partes:

La primera refiere a la *estructura económica*: la relevancia de la planificación de la economía, las nacionalizaciones, el problema de la deuda externa, la reforma agraria integral, el desarrollo industrial, la propuesta de empresa comunitaria, los entes autónomos. Culmina planteando la política antiinflacionaria.

La segunda parte refiere a la *política social* y reseña las propuestas en materia laboral, de vivienda, salud, seguridad social y el objetivo de alcanzar el pleno empleo.

La tercera parte expone sobre *educación y cultura*; resume el criterio de cambios hacia cultura para todos, nuevos valores para el nuevo Uruguay («con miras a erradicar el deseo desmedido de obtener beneficios económicos, no importa a costa de qué o de quién»), reorientación de la enseñanza media e industrial y el objetivo de lograr una universidad popular. La tercera parte plantea la política internacional, y culmina considerando los cambios propuestos respecto a la estructura política e institucional.

### 1.3. «Programa de Principios» de 1970

Se trata de un documento con dos partes bien diferenciadas.

En la *primera parte* se realiza el diagnóstico e interpretación de los rasgos fundamentales de la sociedad uruguaya a comienzos de la década de los setenta del siglo XX, presentados en nueve apartados que se reseñan brevemente a continuación.

El primero presenta de manera introductoria la base del diagnóstico, centrada en la dignidad de la persona. Se plantea que la sociedad capitalista atenta contra la dignidad de cada persona, problema agravado por la situación de dependencia de Uruguay y América Latina manifestada en la miseria económica, enfermedad, corrupción, ignorancia, privación de derechos y libertades, monstruosas desigualdades, privilegios y poder de camarillas, naciones o clase. Ante esta situación, las bases de una nueva sociedad deben basarse en la solidaridad, paz, justicia y desarrollo de la persona humana.

El segundo apartado plantea que los obstáculos de fondo para construir una nueva sociedad derivan de la propia estructura capitalista dependiente. La acumulación de riqueza en pocas manos y la desposesión de muchos, la legislación electoral de Uruguay que conforma una estructura política que impide transformaciones, y la situación dependiente del imperialismo. A ello se agrega el efecto de la propaganda ideológica del capitalismo liberal por los medios de difusión más poderosos, que conduce a escamotear el contenido de una efectiva democracia.

En el apartado tres se sostiene que son estas condiciones las que generan violencia de la oligarquía, violencia por la miseria que acarrea el sistema, violencia desde el Estado al servicio oligárquico e imperial. Esta situación genera la contraviolencia, a veces popular y espontánea, a veces revolucionaria, de elite o de masa, «cuyo costo social y humano no permite excusar a quienes la desencadenan sin agotar otras formas de hacer pesar los derechos y aun la fuerza del pueblo, y sin una razonable apreciación de costos y posibilidades».

El apartado cuatro destaca que el militarismo latinoamericano aparece como reacción, a partir de la interpretación simplista de militares que no siempre son de extracción oligárquica, utilizando la violencia para reprimir y alentando las ideologías de corte fascista.

Otra respuesta a la situación se menciona en el apartado cinco, donde se afirma que los populismos tradicionales «carentes de programas e ideología consistente» y caudillos oportunistas intentan captar a las masas poco politizadas.

En este sentido, el apartado seis destaca la dimensión revolucionaria de la tarea que se impone. Se sostiene que:

Son las estructuras mismas, la organización social en su raíz, la que debe ser cambiada; el sistema capitalista entero el que debe ser sustituido. [Por eso,] el PDC es revolucionario, por tener una ideología opuesta a la dominante en la sociedad, y porque además enfrenta una crisis total del país y del continente, una situación de opresión, que exige la ruptura y la lucha. Su ideología revolucionaria no surge de bibliotecas ni solo de imperativos doctrinarios, sino y especialmente de la reflexión concreta sobre la sociedad capitalista opresora y caduca.

El apartado siete realiza un análisis crítico de las opciones revolucionarias marxistas, y el apartado siguiente a las manifestaciones de un «nuevo militarismo» en el continente «de signo completamente opuesto al gorilismo».

En el apartado nueve se subraya que es la mística la que debe marcar el camino a seguir:

La reacción de los oprimidos, la fuerza del pueblo entero responsable y organizado a la dinámica del amor al servicio del hombre, el poder de una ideología política basada en un vivo sentido nacional, en los ideales del desarrollo integral, de la democracia, de la solidaridad comunitaria, de la integración latinoamericana y de la solidaridad mundial de los pueblos.

La *segunda parte* sienta las bases para construir la «nueva sociedad», es decir los aspectos estratégicos del accionar político-partidario, pero veremos que incluso se sientan las bases de una ética conducente al compromiso con el país, la región y el mundo.

Se parte del enfoque del *humanismo cristiano*, para considerar la centralidad de la persona en la sociedad, la economía puesta al servicio de cada persona, la acción política validando la democracia, el desarrollo como proyecto histórico que no se limita a la forma capitalista, el rechazo a toda forma de imperialismo como base de las relaciones internacionales, concebidas estas relaciones como estructurantes de la comunidad internacional, el partido como instrumento subeditado al logro de los fines recién mencionados, consciente de que «la única transformación social sólida y que no traiciona a los hombres (y mujeres) es la que se construye sobre el querer organizado del pueblo entero».

Se presenta a continuación un mínimo resumen de estas bases siguiendo el orden de los apartados de esta segunda parte del documento.

El apartado 1 presenta fundamentos filosóficos respecto a la importancia de la persona humana, que no es el propósito ahondar aquí. Baste con meditar la siguiente afirmación:

La concepción de la persona humana, libre, sujeto de derechos inalienables, capaz de solidaridad y de amor, irreductible a ser considerada como un factor de utilidad o

de bienestar social, y que solo se realiza cuando sirve a los otros contribuyendo a la creación de un bien común participado por todos, ocupa pues un lugar primordial en su ideología.

Con miras a promover a las personas y a cada persona, se sostiene la promoción de la *sociedad comunitaria*, denominada por algunos con el nombre de *socialismo comunitario*, aclarando que «no es el rótulo lo esencial, sino el contenido». Se afirma que supone la ruptura con el capitalismo por las grandes desigualdades que genera, la conducción autocrática u oligárquica de la economía, «internamente clasista y exteriormente dependiente».

Pero también rechaza la concentración del poder en el Estado, por la amenaza de opresión y masificación. Se propone la propiedad social que distribuya derechos entre las personas, los grupos y el Estado, mediante la libre participación responsable y el disciplinamiento colectivo hacia objetivos sociales.

La economía que se propone se basa en fortalecer la participación democrática de los trabajadores, a partir de la redistribución y reformulación de la sociedad, multiplicando cooperativas y otras formas de empresas de trabajadores, con nuevas formas de participación en los frutos en la propiedad y gestión de las empresas. El papel del Estado se concibe en la gestión directa en caso de gran poder económico de conjuntos económicos, pero no se descarta la «iniciativa personal creadora».

Para ello se propone la planificación democrática: «Esta sociedad, que no es capitalista ni estatista, combina la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia con el logro de los valores de la democracia, la comunidad y la especificidad nacional».

En el tercer apartado se plantea el tema de la democracia, entendida más allá de una mera defensa de formalidades, aunque se destaca la importancia del Estado de derecho, con el pueblo por encima de las aspiraciones de minorías. Para lograr la democracia el camino es la leal aceptación del pluralismo de convicciones sociales, políticas, filosóficas y religiosas, consagradas en el Estado de derecho, el libre acceso a información y a la emisión de opinión, incluso en los medios de comunicación de masas, la publicidad en la gestión pública, la responsabilidad del gestor y la independencia de la justicia. La democracia debe alcanzar no solo al Estado sino toda la vida económica, social y cultural, incluyendo el funcionamiento de los partidos políticos. La democracia como mecanismo para la toma de decisiones sociales en todos los ámbitos forma parte de los instrumentos de una estrategia de desarrollo.

El desarrollo es el contenido del apartado cuarto del documento. Allí se plantea la insuficiencia del desarrollo económico, entendido como la diversificación y fortalecimiento del aparato productivo capaz de satisfacer las necesidades reales de la población y «la expansión de las personas en todas sus dimensiones».

Por otra parte, afirma que el desarrollo es un acontecimiento político,

una gran aventura nacional [...] [que plantea] la elección de los fines y los medios para alcanzarlo. [...] La conducción del proceso de transformación social hacia una sociedad más humana, orientado por una estrategia de largo alcance, a través de un camino de cambios revolucionarios, crecimientos y modernizaciones, venciendo los intereses y las miopías y rompiendo con la dependencia externa que encadena el subdesarrollo, es uno de los mayores desafíos a la capacidad humana, y exige poner en juego todo el vigor de una fuerza política, al mismo tiempo que los recursos científicos técnicos de la planificación.

Se retoma un concepto mencionado anteriormente, al sostener que la propuesta de desarrollo se opone a las tesis desarrollistas y «revolucionarismos». A las primeras, porque estas tienen por objetivo aumentar el bienestar inmediato mediante la mera modernización tecnológica, «eludiendo los conflictos de intereses e ideologías»; a las segundas, porque el mero cambio revolucionario no significa alcanzar la senda de desarrollo.

Tampoco se considera al capitalismo como el camino más apto para el desarrollo. En el apartado cinco se resume la concepción sobre la vía no capitalista del desarrollo, si bien se considera que «debe valerse de los mecanismos que conservan su carácter capitalista, pero imprimiéndole un carácter y función diferente al que tienen en la actual sociedad». Se propone una estrategia basada en: a) el control de los trabajadores y del Estado con base popular de los principales medios de producción; b) la planificación orientada no por el lucro sino por las necesidades del pueblo; c) la eliminación del poder capitalista a efectos de liberar las energías que el capitalismo anula; d) las más altas tasas de crecimiento gracias al mayor rendimiento que se obtiene del trabajo, el mejor uso gracias a la planificación, la liberación de las necesidades artificiales de la sociedad del consumo y su aparato publicitario; la disciplina del consumo a fin de destinar el excedente a la inversión; e) el fin de la primacía del capital sobre el trabajo, a partir de la consolidación del Poder popular frente al poder capitalista; f) la política orientada a la afirmación nacional, coherente con la ruptura de lazos de dependencia y la conquista de la viabilidad nacional.

El apartado octavo plantea la tesis que el desarrollo integral y la construcción de una nueva sociedad será resultado de una lucha nacional, latinoamericana y mundial, basada en la solidaridad y la paz, frente a las opciones coloniales e imperialistas que «a través de la propiedad de empresas, del control de los mercados y del endeudamiento someten políticamente y explotan a los menos desarrollados».

El apartado 9 sostiene que el PDC se constituye en vanguardia e instrumento de la obra política desarrollada antes.

La revolución no es un acto aislado en el tiempo, ni un zarpazo victorioso al poder político, ni un levantamiento espontáneo de las masas. Es un arduo proceso que se efectúa con la amplia participación —y no la mera adhesión y simpatía— del pueblo consciente, activo y en tensión hacia la conquista de metas concretas y posibles.

#### **1.4. Declaración de Juan Pablo Terra del 4 de abril de 1974**

Se trata de una declaración realizada por Juan Pablo Terra en el diario *Ahora* el 4 de abril de 1974. Comienza destacando el proceso de desintegración nacional: «El Uruguay recibió, durante más de cien años, en su tierra acogedora, inmigrantes de muchos orígenes, que se incorporaron a la comunidad de orientales: hoy constituye en cambio una sociedad desangrada por una emigración amplia y creciente...». A efectos de superar la situación propone un «amplio acuerdo de fuerzas políticas y sociales» capaz de emprender una «plan de emergencia para aplicar de inmediato», para salir de la situación de dependencia y subdesarrollo.

Este plan de emergencia comprende en primer lugar la reconstrucción institucional, seguida por el compromiso con objetivos económicos y sociales. En la medida en que ello solo se puede lograr con la participación democrática del pueblo, propone la reconstrucción institucional, enmarcada en el respeto de los principios de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la libertad de funcionamiento de los partidos políticos, sindicatos, con la participación de las fuerzas armadas encargadas de preservar la seguridad nacional. Plantea la importancia prioritaria de los problemas de la enseñanza, la soberanía nacional y la consulta popular para introducir reformas constitucionales.

Los objetivos económicos y sociales parten de considerar que «sin un cambio de la actual orientación económica y social se torna inviable el desarrollo y se acentúan la dependencia y el empobrecimiento de las clases populares». Las bases del plan se asientan en la necesidad de planificar el conjunto de la economía «por la incapacidad de la mera iniciativa individual y del incentivo del lucro como factores dinámicos en un proceso de desarrollo nacional», reconociendo el papel protagónico del Estado para lograr el cumplimiento del plan y un acuerdo social para fijar los objetivos. La disminución de la vulnerabilidad respecto al exterior de la economía y la movilización de la totalidad de los recursos naturales y humanos disponibles, con el objetivo, entre otros, de solucionar el problema de la emigración mediante el pleno empleo.

Para asegurar la independencia económica del exterior propone la intervención directa del Estado en la comercialización de la carne, la lana y la pesca; la apertura de nuevos mercados mediante acuerdos bilaterales; y el avance de la integración con los países constituyentes de la cuenca del Río de la Plata;

renegociación de la deuda externa; y, por último, la nacionalización del sistema bancario nacional a efectos de evitar la evasión de divisas y orientar los recursos financieros para promover el desarrollo productivo.

Propone la adopción de medidas referentes al sector agropecuario, el mar y la industria.

Para el sector agropecuario es plantea el «establecimiento de mínimos productivos exigibles de acuerdo a la capacidad agrológica de la tierra»; inicio de la reforma agraria que erradique minifundio y latifundio, priorizando la expropiación del latifundio de baja productividad mediante el pago de bonos de largo plazo; fomento de las cooperativas de producción, comercialización y uso de maquinaria y equipo; creación de un organismo mixto privado estatal para reducir la intermediación; creación de complejos agroindustriales con radicación diseminada en el territorio; y promueve el «impedimento a la compra de tierras fronterizas por extranjeros».

Respecto a las actividades del mar, propone el impulso bajo comando estatal, pero con participación privada.

Propone estímulos a la industria; nacionalización de la industria frigorífica con fórmulas flexibles y fomento de la industria textil; industrialización de productos de origen agrícola, granja y pecuarios; creación de un ente o corporación de fomento industrial; creación de un estatuto que someta a control nacional la inversión extranjera, dote de garantías al inversor y controle desnivel de balanza de pagos por transferencias al exterior; dar prioridad al desarrollo energético (realización de Palmar y Salto Grande, así como la prospección petrolera aplicando la «fórmula peruana»).

En el plano de la estrategia macroeconómica propone la implementación de políticas en materia de precios e ingresos y sociales. Se propone la elevación inmediata del salario real a niveles decorosos, «corrigiendo los efectos inconvenientes de la inflación y la traslación regresiva de ingresos», junto con la contención de precios de artículos de primera necesidad. La política social comprende la creación de un seguro nacional de salud, con contribución en función de ingresos personales; eliminación de jubilaciones y pensiones eliminando privilegios; corrección de la política de vivienda en el marco de la reciente ley, privilegiando a los grupos más pobres.

Culmina mencionando la relevancia de la mística de la liberación del hombre y la importancia de la participación y el esfuerzo planificado.

#### **1.5. «Por un Uruguay solidario». Propuesta de plataforma programática de 1984**

El PDC presentó a la ciudadanía, en 1984, una plataforma programática bajo el título «Por un Uruguay solidario». Esta plataforma es el resultado de un proceso de elaboración programática desarrollado durante los años 1982 y 1983 por una

Comisión de Plataforma Programática (COPLA) designada por la Junta Nacional del Partido a dichos efectos. La COPLA presentó su informe final a la Junta Nacional en el segundo semestre de 1983. Este informe fue sometido a la discusión en los ámbitos partidarios y culminó con la aprobación del documento «Por un Uruguay solidario» en 1984.

Se analizan a continuación el informe de la COPLA de 1983 y el documento «Por un Uruguay solidario» de 1984.

### *1.5.1. Informe de la Comisión de Plataforma Programática (COPLA) de 1983*

En el año 1982, en plena campaña por el voto en blanco en las elecciones internas de los partidos políticos habilitados por la dictadura a realizarse en noviembre de ese año, la Junta Nacional del PDC decidió comenzar un proceso de elaboración programática con vistas a la recuperación de la democracia que se vislumbraba en el horizonte.

A tales efectos creó una Comisión de Plataforma Programática (COPLA) a la que encargó la elaboración de una propuesta de plataforma programática. La COPLA se integró por una comisión permanente<sup>8</sup> designada por la Junta Nacional y seis comisiones temáticas que generaron insumos y análisis para la consideración de la Comisión Permanente, que tuvo a su cargo la elaboración del informe final. La comisión permanente se reunió entre el 22 de mayo de 1982 y el 15 de julio de 1983.

El informe de la COPLA es un documento extenso donde se realiza un análisis de la experiencia de la dictadura, con especial atención a la situación nacional en el año 1982 en que eclosionan los problemas generados en la década anterior. Al igual que el documento del «Congreso de técnicos demócratas cristianos e independientes» de 1965, este documento de 1983 es también el fruto del trabajo de un grupo de profesionales y técnicos con compromiso político.

Comprende siete partes. En la *introducción* —en la que nos detendremos— se plantea el fundamento de la estrategia elaborada. La segunda parte analiza y propone una reforma institucional, crucial para modificar las condiciones establecidas bajo el régimen dictatorial. La tercera parte analiza el contexto internacional y regional y propone los lineamientos principales de política exterior. La cuarta parte analiza las políticas económicas orientadas a lograr transformaciones que siguen siendo consideradas como reformas estructurales. La quinta parte se concentra en el desarrollo social y las transformaciones perseguidas

---

8 Integraron la Comisión Permanente de la copla (en orden alfabético): María Julia Aguerre, Álvaro Arroyo, Juan E. Camou, José Luis Cancela, Walter Cancela, Mario Cayota, Víctor Cayota, Pablo Mieres, Ana María Pehar, Romeo Pérez, Adolfo Pérez Piera, Josefina Pla, Ernesto Rodríguez, Carmen Terra, Juan Pablo Terra, Carlos Vassallo, Miguel Vassallo, Antonio Viña, Juan Young y Carlos Zubillaga.

con instrumentos de política social. Comprende la política laboral, de promoción popular, de seguridad social, de protección de grupos especialmente afectados (minoridad, ancianidad, minusválidos, población carcelaria y poscarcelaria), para culminar con las políticas de salud. La sexta parte aborda los temas culturales, proponiendo una reorganización cultural a realizar mediante políticas educativas y culturales. Culmina el documento considerando las políticas regionales y ecológicas. Se consideran allí las políticas orientadas a lograr un desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional, así como las destinadas a elevar la calidad de la vida y un desarrollo equilibrado en los centros poblados, así como la política de vivienda.

En la introducción se tratan de manera sintética las condiciones en las cuales se formula la propuesta, se realizan consideraciones respecto al alcance de ésta, se realiza una evaluación de la política económica neoliberal seguida en la dictadura y se presentan las bases del nuevo tipo de desarrollo.

Al analizar las condiciones en las cuales se forma la propuesta, se repasa la perspectiva de la segunda mitad del siglo xx de Uruguay, que se considera un periodo de crisis estructural. Se diagnostica que al frenarse el crecimiento se desata el problema inflacionario, el déficit fiscal y el endeudamiento como *males crónicos*. La pugna por repartir los costos de la crisis se agudizó. Se considera que ante la situación surgen dos posiciones: los que buscaban nuevas formas sociales mas justicieras y cambios en las estructuras, dentro de los cuales se ubica al PDC, y aquellos que confiaban en la alternativa neoliberal consistente en la reducción de la participación del Estado, políticas regresivas del punto de vista distributivo con el fin de abaratar la mano de obra, apertura y afluencia salvadora de los capitales extranjeros.

En 1968, Pacheco iniciaba el proceso de autoritarismo civil, acompañado por la derecha económica y política, que sumergió al país en una dialéctica de violencia y radicalización, que frustró los intentos por reencauzar la búsqueda de transformaciones necesarias por la vía política.

Eliminados los grupos guerrilleros en 1972 y completada la destrucción del sistema institucional de las libertades públicas en 1973, la derecha económica se encontró en condiciones optimas para aplicar integralmente el modelo neoliberal. [...] A un costo social altísimo en esfuerzo, pobreza, emigración y represión, se exhibieron por un lapso muy breve algunos resultados monetarios y una incentivación de la tasa de crecimiento económico... pero al poco tiempo, sin embargo, han quedado a la vista los resultados más profundos, la desocupación en cifras récord, el aparato productivo en ruinas, la quiebra masiva de los productores, la banca extranjerizada, el endeudamiento externo del país a niveles inimaginables. El sistema ha fracasado en relación inclusive a sus propios objetivos. Aparentemente el ciclo iniciado en 1973 se acerca a su fin.

La necesidad de restablecer el sistema democrático es una causa nacional, no partidaria, a la que confluyen los partidos tradicionales, que muestran cambios respecto al periodo previo al autoritarismo. Pero esta restauración no alcanzará para emprender las reformas estructurales que los partidos tradicionales no harán, por lo que es imprescindible definir un programa orientado a dichas reformas.

Esta ubicación histórica debe tenerse presente para comprender el alcance de la propuesta que se realiza:

Aunque pretende formular una respuesta a las interrogantes del país acorde con nuestros supuestos ideológicos, no es un modelo utópico o límite, que exprese nuestros valores en forma absoluta. Es un proyecto concreto, presuntamente realizable si hay voluntad de realizarlo, dentro de las circunstancias y limitaciones externas que presumiblemente imperen en el decenio inmediato al restablecimiento democrático.

Se destaca que la propuesta consiste en una estrategia, no solo en un programa de políticas, pero una estrategia que devuelve al pueblo su papel protagónico. Esta estrategia pone énfasis en la solidaridad social, como contribución a los menos beneficiados, exigiendo un sacrificio de los más privilegiados en el campo de las reformas de las estructuras agrarias hasta el conjunto de políticas sociales. En tercer lugar es una estrategia consciente de los condicionamientos internacionales, por lo que es relevante la naturaleza del Estado como poder popular. Es una estrategia de «pueblo libre», por lo que no acepta restringir la democracia ni por razones de orden o seguridad ni por eficacia revolucionaria. En quinto lugar, vuelve a afirmarse que las posibilidades de desarrollo del Uruguay se vinculan a las posibilidades de integración latinoamericana.

También es una estrategia consciente de la fragilidad de la economía del país, por lo cual requiere una amplia base de respaldo popular.

Luego de analizar la política neoliberal y sus fases, se analizan las bases de un modelo de desarrollo nacional. En la síntesis se resume la propuesta, cuyas propuestas principales comprenden:

- La creación de una democracia plena que supere las insuficiencias de la democracia liberal, ampliando la participación en el planeamiento económico, en la empresa una educación igualadora, la participación en las organizaciones sociales, mediante dispositivos que pongan a la burocracia estatal al servicio de los sectores populares, la propiedad estatal y la gestión social de los medios de comunicación masiva, así como la propiedad social de la prensa diaria y efectiva libertad para el resto de la prensa.

- Se concibe que con la incorporación crítica al Movimiento de No Aliados y un compromiso activo con la integración latinoamericana se ensancharán los márgenes de autonomía del Estado.
- En lo económico se propone una reinserción internacional y el papel del Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades humanas, la canalización nacional de los flujos financieros y la realización de reformas estructurales en el agro, industria, finanzas y comercio exterior.
- La política social se orienta a proporcionar a todos los uruguayos medios adecuados para su realización individual y colectiva, basada en el principio de solidaridad.
- Poner la cultura al servicio del hombre mediante un planeamiento participativo, flexible y centralizado, sin perjuicio de la ejecución descentralizada.
- Los problemas de regionalización, desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional y preservación del medio ambiente serán contemplados mediante políticas específicas.

#### 1.5.2. «Por un Uruguay solidario». Propuesta de plataforma programática de 1984

Elaborado —como se ha señalado— a partir del trabajo de la Comisión de Plataforma Programática (COPLA), el documento «Por un Uruguay solidario» presentado a la ciudadanía en 1984 contiene una propuesta coherente con los documentos anteriores del PDC, pero fortalece una perspectiva que da cuenta de la importancia de la integración del país al mundo, priorizando la política exterior para cumplir objetivos coherentes con el proyecto de desarrollo de largo plazo. En este sentido se observa un cambio notorio, ya que si bien no se abandona la denuncia del imperialismo, hay avances significativos en la adopción de medidas para enfrentar dichos poderes. Se trata de un documento donde la institucionalidad política tiene un papel urgente, al tiempo que no se descuida fortalecer los fundamentos internos para el desarrollo integral orientado a la expansión de la persona humana.

El documento se inicia con una breve presentación y a continuación se estructura en cinco partes. La parte I presenta la propuesta de reforma institucional; la parte II aborda los temas de la política exterior; la parte III las transformaciones y políticas económicas y sociales que se proponen; la parte IV plantea las políticas culturales y educativas, para culminar en la parte V con la consideración de las políticas regionales.

En la *presentación* se dice que el objetivo del documento es precisar cuáles deben ser las políticas de corto y mediano plazo, así como los problemas estructurales «que vienen bloqueando el desarrollo del país» y exigen emprender la estrategia de un camino de desarrollo integral, solo concebible con la participa-

ción de los sectores populares. Para ello se requiere una profunda reforma del sistema educativo orientado a permitir a todos los habitantes una acción creadora responsable y concurrente con la superación de las desigualdades sociales existentes. También supone erradicar los desequilibrios regionales del país. Para lograr avanzar en los cambios estructurales se requiere el fortalecimiento de la unidad latinoamericana y una posición tercermundista con miras a un nuevo orden internacional. Esta tarea solo puede emprenderse con un conglomerado de voluntades vasto integrado al Frente Amplio y movimientos sociales y políticos, que exprese la decisión de cambiar la situación con la participación de los más postergados y alcanzar la plena justicia.

La *parte I* del documento presenta el contenido de la reforma institucional, sus objetivos y las políticas orientadas a lograrlos. Los objetivos se resumen en: 1) la superación de la democracia liberal como respuesta al proceso autoritario vivido por el país; y 2) la instauración de una democracia integral implica acciones concretas en el plano económico, social y político. En lo económico supone tener en cuenta el interés general, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso nacional; la democratización de la gestión de las unidades productivas y la socialización del excedente económico. En el plano social reafirmar el derecho de los habitantes a una vida digna y decorosa, asegurando, garantizando y promoviendo la creación de sindicatos y gremios representativos de las fuerzas sociales, y promoviendo una cultura democrática. En el plano político, atentos a la situación de dictadura, se trata de fortalecer aspectos basales de soberanía nacional, derechos, deberes y garantías contenidos en la sección II de la Constitución, y se propone modificar los términos en que está consagrado el derecho de propiedad «de forma de subordinarlo al interés social e impulsar el desarrollo de formas de propiedad social». Así como aspectos vinculados a la organización de los partidos y retomando las propuestas de reforma electoral ya planteadas en los años sesenta.

Las políticas a instrumentar comprende lograr: 1) la pacificación nacional; 2) regular las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo que afecten el sistema democrático y los derechos y garantías individuales; 3) encuadrar a las fuerzas armadas en el sistema democrático; 4) redefinir el papel del Estado en el plano social y económico.

En el plano económico significa el monopolio estatal de actividades estratégicas, la administración y fomento comunales y el contralor de la eficiencia, imparcialidad, juridicidad y creatividad de las empresas públicas. La consideración de los partidos políticos respecto a su inserción en el Estado de derecho y su propia regulación interna, el sistema electoral y la reglamentación de las organizaciones intermedias y otras formas de organización y participación social son materia de consideración social en los numerales 5, 6 y 7. En el punto 8 se considera el tema de la burocracia estatal. Allí se menciona que

La burocracia estatal ha venido, a lo largo de mucho tiempo, encubriendo la incapacidad del sector productivo de la economía para brindar empleo a toda la población activa, a la vez que incrementando un clientelismo político que acentuó las irracionalidades presupuestales y orgánicas de la administración y conspiró contra la libre expresión del electorado y la consolidación del sistema democrático.

Se propone: distinguir Estado, Gobierno y Administración consagrando la apoliticidad del ingreso y ascenso, restringiendo los «cargos de particular confianza»; recuperar el concepto de inamovilidad; establecer garantías en la carrera administrativa; promover la tecnificación de la función pública; restablecer la Dirección Nacional de la Función Pública; establecer el concurso para el acceso e instaurar la justicia administrativa independiente (como poder del Estado), entre otras iniciativas.

La *parte II* establece los objetivos y medidas propuestos para la conducción de la política exterior del país. Se plantean objetivos en el plano mundial conducentes a la implantación de un nuevo orden internacional, especificando objetivos políticos («promover y profundizar el humanismo que inspira la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en términos de pluralismo en cuanto a los regímenes de gobierno, garantizar la autodeterminación, la convivencia pacífica, la igualdad y libertad de todos los pueblos»), económicos («luchar por el desarrollo sin explotación, en el marco de una pluralidad de sistemas», «bregar por la igualdad en la distribución del ingreso y la justa regulación del comercio mundial, atendiendo a la desigualdad de potencialidades de recursos productivos»), culturales (estimular la evolución autónoma de culturas y el intercambio «sobre la base del progreso indefinido de la formación humanista, pluralista y pacifista») y de información (información veraz y acceso de todos los sectores sociales a los medios masivos), también en materia de recursos naturales y medio ambiente (aprovechamiento común eficiente, justa remuneración, preservación de ecosistemas y balances adecuados entre recursos y población del planeta, gestión común del océano) y seguridad (desarme generalizado, desmilitarización de océanos y espacio extraterrestre, establecer una fuerza de paz de Naciones Unidas).

A nivel regional se propone fortalecer la unidad latinoamericana, precisando objetivos políticos (integración latinoamericana, autonomía regional frente a los intereses imperialistas, protagonismo regional en las organizaciones internacionales), económicos (integración económica orientada hacia patrones de desarrollo participativo que prioricen intereses de las grandes mayorías, autonomía regional frente a los intereses de los grandes centros capitalistas, cooperación regional a nivel financiero, alimenticio, industrial y tecnológico), y socioculturales (observancia de derechos humanos, concertación de políticas sociales).

## 1.6. Conclusiones

En los documentos analizados la voluntad política se ajusta a metas accesibles atendiendo a las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas en diferentes coyunturas. La democracia es el método para realizar el *escrutinio* de las propuestas, confiando en que la discusión basada en el análisis puede construir herramientas políticas que permitan ciertas acciones transformadoras de la vida del país.

En los planteos del PDC se encarna la voluntad de que la sociedad sea dueña de su destino. Este aspecto es más relevante, incluso, que las medidas propuestas. Ello no implica dejar de atender la reforma agraria, que se propone para generar excedentes que hagan posible la continuación del proceso de industrialización, pero también para generar fuentes de trabajo; ni la relevancia de la política de industrialización, concebida en aquel momento —y hoy también— en la industrialización de productos de origen agrícola, de la granja y de la pecuaria nacional, aunque sin desconocer los aportes de la inversión extranjera.

A continuación se precisan las principales conclusiones que surgen del análisis realizado.

*Primera conclusión:* la preocupación por afinar las propuestas programáticas le da una clara identidad al PDC. Muestra de ello son los dos documentos de 1966 y 1984 que conforman las líneas rectoras de las propuestas. El primero recoge una perspectiva coherente con diferentes producciones del ámbito intelectual de aquellos años, que no se han relevado ni cotejado. El segundo fue elaborado en condiciones menos favorables (años 1982 y 1983) y contiene una evaluación sistemática de los principales rasgos de las políticas implementadas en la dictadura. Ambos trabajos constituyen una referencia destacada dentro de los análisis disponibles sobre la realidad del país.

*Segunda conclusión:* la propuesta programática se construye a partir de un análisis interdisciplinario y político, con participación de diferentes instancias orgánicas del Partido, como se ha visto en las reseñas anteriores de documentos.

*Tercera conclusión:* la coherencia del enfoque al abarcar los temas económicos, institucionales, culturales, administrativos y políticos constituye un antecedente de lo que podemos denominar un enfoque *institucionalista*, en que «la política no se agrega a la economía», sino que conforman una unidad que exige identificar sus vínculos.

*Cuarta conclusión:* la instancia política es donde se avala la interpretación del análisis realizado. Importa en este sentido retener los documentos intermedios previos al folleto de las soluciones para el país. La instancia política agrega interpretación y discute el rumbo.

*Quinta conclusión:* Cambios de énfasis dentro de una perspectiva coherente que refleja el *aire de los tiempos*, pero que mantiene una coherencia en puntos

---

básicos: la mirada abierta para considerar, analizar y elegir entre las opciones disponibles. La preocupación por el análisis colectivo y reflexivo al momento de considerar la coherencia con los objetivos.

*Sexta conclusión:* A partir de la valoración crítica desarrollada para este trabajo es recomendable la lectura completa de los documentos incluidos en el Anexo, especialmente de tres de ellos por el papel que han cumplido en el plano de la acción política y por su incidencia en la vida política del país. Ellos son el «Programa de principios del PDC» de 1970, el «Plan de soluciones para el Uruguay de hoy», también de 1970, y «Por un Uruguay solidario» de 1984.

## 2. LA ACCIÓN POLÍTICA DEL PDC ORIENTADA A CUMPLIR LOS OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS

Esta sección contrasta la estrategia programática analizada en la sección anterior con dos hechos políticos relevantes en la vida del país. El primero es la aprobación por el Parlamento de la Ley de Vivienda, n.º 13728, del año 1968, que plasma objetivos estratégicos destacados dentro de los documentos programáticos analizados. El segundo refiere al aporte programático del PDC a la plataforma del Frente Amplio. Estos dos análisis comprueban la relevancia política del enfoque programático del PDC, que trasciende la instancia partidaria.

### 2.1. La ley 13728 «Plan Nacional de Vivienda», de 1968

#### 2.1.1. Una síntesis de la ley

Juan Pablo Terra fue el impulsor de una ley de relevancia para el país, que contiene una pormenorizada propuesta de planificación orientada a la vivienda.

La ley 13728 fue promulgada en diciembre de 1968, con la firma de los ministros de Trabajo y Seguridad Social, del Interior, de Hacienda, de Obras Públicas, de Industria y Comercio, y de Cultura. Se titula: «Plan Nacional de Vivienda», y comprende 212 artículos, ordenados en catorce capítulos.

El *capítulo I* presenta los *principios generales*. Establece en el artículo 1.º:

Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.

El artículo 2.º afirma la responsabilidad del Estado en la cuestión de la vivienda y el artículo 3.º consagra el método de planificación:

Declárase de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender

las necesidades de vivienda en todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas. Todos los organismos y en particular los de derecho público que financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a la construcción de viviendas, ajustarán su acción a las disposiciones de esta ley y cooperarán al éxito de la política que se establezca dentro del marco de la misma y de los planes periódicos a que se hace referencia en el artículo siguiente.

El artículo 4.º define el papel que se le asigna de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como organismo articulador de un esquema general de planificación. En el caso de la vivienda se establece la coordinación con la Dirección Nacional de Vivienda —que se crea en la ley—. Se establece que el Parlamento deberá recibir el primer año de cada Gobierno el Plan Quinquenal de Vivienda, que se enviará simultáneamente con el presupuesto quinquenal,

[...] integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya: un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el periodo, por áreas geográficas y categoría de ingresos; las inversiones; los requerimientos en préstamos y subsidios por programas; las metas de producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideren necesarias.

El *capítulo II* establece la *calificación de las familias beneficiarias* en cuatro categorías de ingresos con relación a lo que denomina el nivel teórico de suficiencia o menor ingreso nominal familiar que permite adquirir una vivienda adecuada con un préstamo cuyo servicio no supere más de un 20% de dicho ingreso. Por familia se entiende el «núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco». El artículo 12 establece que se entiende por vivienda adecuada la que se ajuste a las exigencias que se establecen respecto al denominado *mínimo habitacional* y tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo con la composición familiar. El artículo 16 establece que los límites de las categorías pueden ser diferentes en distintas áreas del país, «en razón de la existencia de distintos costos para alcanzar las condiciones habitacionales mínimas».

El *capítulo III* establece *las condiciones y tipos de vivienda*, en términos de superficie habitable, y exigiendo que toda vivienda tendrá como mínimo un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario, condiciones de impermeabilidad y aislación de los techos, muros y pisos, iluminación, ventilación, acceso a agua potable y saneamiento. Se define los conceptos de *área habitable*, vivienda urbana, rural, de temporada, permanente, vivienda económica, valor de construcción, costo de construcción, valor

de tasación, vivienda media, vivienda de interés social, vivienda confortable, vivienda suntuaria.

El *capítulo IV* considera los *aspectos vinculados al crédito concedido* con la finalidad de construir, reformar, ampliar, complementar o adquirir una vivienda (art. 31), en proporción a la capacidad de pago del beneficiario, «con las debidas garantías, y mediante el sistema de reajuste que esta ley establece para compensar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda». El artículo 33 establece que:

Los organismos de derecho público solo podrán otorgar préstamos de vivienda en los casos que esta ley prevé en el presente capítulo y de acuerdo a las normas de la misma y su reglamentación. Todos los recursos destinados a ese fin, inclusive los actualmente disponibles, deberán canalizarse a través de los organismos habilitados por esta ley. Las demás instituciones de crédito no podrán otorgar préstamos reajustables para vivienda.

El artículo 34 establece que:

Los programas de construcción de viviendas para la venta promovidos por el sector privado podrán gozar de los beneficios, exenciones y aplicación del sistema de reajuste establecido en la presente ley, siempre que los mismos cumplan los siguientes requisitos: previamente aceptados por la Dirección Nacional de Vivienda, siempre que estén incluidos en el contexto de los Planes de Vivienda; La operación de venta así como la administración del servicio de amortizaciones deberá ser realizado, en todos los casos, por el Banco Hipotecario del Uruguay; El reajuste se aplicará sobre el monto de las facilidades que otorguen al adquirente los promotores, empresarios o constructores para integrar el precio de venta, a partir de la fecha de compraventa. En el caso de programas financiados total o parcialmente con fondos en moneda extranjera, los organismos habilitados por esta ley no tomarán a su cargo ningún riesgo por diferencia de cambio en el reintegro del préstamo, ni en el pago de intereses. La financiación externa deberá contar, además, con la aprobación del Banco Central del Uruguay.

Es de interés considerar que el artículo 35 resguarda al deudor:

Ninguna persona podrá recibir del Fondo Nacional de Vivienda —que se crea en la presente ley— préstamos de vivienda cuyo servicio de amortizaciones e intereses supere el 20 % (veinte por ciento) de los ingresos nominales totales de la familia. Si posteriormente, por defecto del reajuste o por la evolución de los ingresos familiares el servicio llegara a representar más del 30 % (treinta por ciento) de los ingresos totales, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación establezca con el objeto de no superar esta proporción. Esas soluciones podrán basarse en extensiones del plazo, hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según se requiera en cada caso. La extensión del plazo

se documentará mediante acta que se inscribirá en el Registro de Hipotecas, sin cargo alguno, dándole nueva fecha a la inscripción para el cómputo de sus plazos de caducidad. Para las cooperativas de vivienda esta condición se aplicará a cada uno de los socios o al conjunto de ellos según tengan calidad de deudor cada uno de los referidos socios o la cooperativa.

El artículo 38 crea la *unidad reajutable*, cuyo valor será de \$ 1.000 (mil pesos m/n) durante el periodo siguiente al 1.º de setiembre de 1968, encomendando al Poder Ejecutivo la corrección anual de su valor, de acuerdo con la variación registrada en el índice medio de salarios, así como (artículo 39) la elaboración de un *índice medio de salarios* que será usado a todos los fines indicados en esta ley.

Se consideran diferentes modalidades de préstamos teniendo en cuenta del destino (préstamos para vivienda nueva, para locales nuevos no destinados a vivienda, y para vivienda usada) y los préstamos para la construcción del Estado y de empresas privadas (préstamos a organismos públicos promotores de viviendas, a los promotores privados de viviendas para vender, a empresarios que construyan viviendas destinadas a residencia de su personal).

La concesión de préstamos se regula mediante un sistema de metas y prioridades consagrado en el artículo 62, que establece:

Los planes quinquenales y anuales de vivienda fijarán las metas a alcanzar para cada categoría de préstamo, determinando el número de viviendas a financiar por tipo, categoría de ingreso de la familia y ubicación. La reglamentación establecerá un sistema de prioridades que asegure que los recursos no se desvíen del destino planeado en perjuicio de las familias de menos ingresos, o de los programas de Viviendas de Interés Social.

El *capítulo V* establece la finalidad y formas de subsidio a la vivienda. El artículo 65 establece que «Es finalidad del subsidio a la vivienda permitir que las familias cuyos ingresos no alcancen al nivel de suficiencia puedan acceder a viviendas adecuadas». El artículo 66 establece la forma del subsidio.

El *capítulo VI* contiene el artículo que crea la *Dirección Nacional de Vivienda* (artículo 74) y sus cometidos (artículo 75).

El *capítulo VII* ordena el *sistema financiero de vivienda*. El artículo 81 crea el Fondo Nacional de Vivienda y establece la fuente de recursos, entre los principales el producido de un impuesto permanente del 1% a todas las retribuciones nominales sujetas a montepío, tanto en la función pública como en la actividad privada, a cargo del empleador, no pudiendo ser trasladado; la contribución del Banco de Previsión Social, de la Caja de Jubilaciones Bancarias, de la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios, de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, equivalente al 1% del total de las aportaciones a cargo de sus respectivos afiliados y de sus empleadores; la amortización de los préstamos

efectuados; el producido de la emisión y colocación de obligaciones hipotecarias reajustables; el redescuento de hipotecas en el Banco Central del Uruguay; los préstamos que la banca privada efectúe al Fondo Nacional de Vivienda por decisión del Banco Central del Uruguay; entre los más destacados. Por otra parte se establece en el artículo 82 que todas las instituciones bancarias deberán integrar sus encajes en obligaciones hipotecarias reajustables, en las proporciones que el Banco Central del Uruguay fije. Complementan a esta disposición: el artículo 83, que establece que todas las instituciones que realicen operaciones de seguros deberán integrar sus reservas en obligaciones hipotecarias en los porcentajes que el Banco Central del Uruguay establezca; el artículo 84, que autoriza a todas las entidades de derecho público a integrar hasta el 50% de sus reservas en obligaciones hipotecarias reajustables; y el artículo 85, que establece que todos los depósitos que por obligaciones legales o contractuales o disposición administrativa o judicial deban constituirse en carácter de garantía por plazos no inferiores a un año, se integrarán en obligaciones hipotecarias reajustables.

El artículo 86 establece el destino de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda: a) cuenta de préstamo; b) cuenta de subsidios; c) cuenta de reajustes; d) cuenta de gastos.

El artículo 89 establece que el Banco Hipotecario del Uruguay será el órgano central del sistema financiero de vivienda, con el cometido de: a) Administrar el Fondo Nacional de Vivienda; b) Otorgar a los destinatarios personas físicas y a las cooperativas los préstamos para vivienda nueva sin ahorro; c) Otorgar a los organismos públicos promotores de vivienda los préstamos; d) Otorgar los préstamos a los promotores privados de viviendas; e) Otorgar los préstamos a los empresarios que construyan viviendas destinadas a residencia de su personal; f) Otorgar los préstamos para la construcción de locales destinados a comercio, industria o servicios; g) Otorgar préstamos para la construcción de edificios destinados a instituciones deportivas, culturales, gremiales y sociales; h) Otorgar los préstamos de vivienda usada sin ahorro previo; i) Otorgar a los destinatarios personas físicas y a las cooperativas los subsidios correspondientes; j) Orientar, controlar y asistir financieramente a cualquier organismo que la ley autorice a crear, cuando entre sus facultades se encuentre recibir depósitos específicamente destinados a ser invertidos en vivienda y/o a otorgar préstamos con ahorro previo para ese fin; k) Realizar los préstamos con ahorro previo a personas físicas, cooperativas y fondos sociales; l) Elevar a la Dirección Nacional de Vivienda propuestas de planes y reglamentaciones relativos al financiamiento de la vivienda dentro de los plazos que la misma Dirección fije; ll) Recopilar toda la información estadística relativa al financiamiento de vivienda y elevarla a la Dirección Nacional de Vivienda dentro de los plazos que esta misma fije; m) Aplicar, si lo estima conveniente, el procedimiento a

efectos de retener de los sueldos o pasividades, el importe del servicio hipotecario a los prestatarios individuales.

El Banco Hipotecario del Uruguay podrá establecer convenios con el Banco de la República Oriental del Uruguay por los cuales este tome a su cargo, total o parcialmente, el otorgamiento y la administración de los préstamos para viviendas rurales o para viviendas situadas en pequeños núcleos poblados. En ese caso entregará los recursos correspondientes al Banco de la República Oriental del Uruguay, el que actuará dentro de las normas de esta ley, pero el Banco Hipotecario del Uruguay conservará la responsabilidad superior sobre estas operaciones.

El *capítulo VIII crea el sistema de ahorro y préstamo*. En el artículo 96 se comete al Banco Hipotecario del Uruguay las funciones de órgano central del sistema de ahorro y préstamo, en todo el territorio nacional, «pudiendo a ese fin ejercer todas las facultades y cumplir todas las obligaciones que le confiere esta ley con el fin de regular y dirigir el sistema de ahorro y préstamo con destino a vivienda, pudiendo dictar las reglamentaciones internas que el funcionamiento del sistema exija».

El *capítulo IX establece el sistema público de producción de viviendas*, integrado por (artículo 112) todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas. Su objeto (artículo 113) será: «[...] proporcionar viviendas económicas compensando la insuficiencia de la acción privada, para satisfacer las necesidades habitacionales en estos niveles. No obstante, subsidiariamente y dentro de los límites fijados en los planes, los organismos públicos podrán construir viviendas medias y ampliar su acción a la categoría media» en algunos casos.

El artículo 115 dispone que:

Los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas prestarán preferente atención al desarrollo de programas de construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua, así como a estimular la construcción y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales.

El artículo 118 establece que:

El Instituto Nacional de Viviendas Económicas será el órgano central del sistema público de producción de viviendas. En ese carácter tendrá la responsabilidad del cumplimiento total de los planes de vivienda en la parte correspondiente al sector público y en particular la consecución de las metas en lo que se refiere a número de viviendas a construir, distribución geográfica y por nivel de ingresos, tipos de vivienda, inversiones, etc.

El capítulo X se consagra a la *regulación del sistema de cooperativas de vivienda*. La sección 1 establece las disposiciones generales.<sup>9</sup> El artículo 130 establece que:

Las cooperativas de viviendas son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

El artículo 131 prevé las condiciones para su creación y funcionamiento: a) distribución de excedentes a prorrata; b) propósito de servicio y no de lucro; c) cada socio derecho a un voto; d) neutrales en materia religiosa y política; e) capital social variable e ilimitado; f) carecerá de plazo de duración; g) el objeto social debe incluir fomento de la cultura y el ideario y práctica del cooperativismo; h) suministrar vivienda al costo; i) derechos y responsabilidades de los socios sobre la base de la igualdad y solidaridad cooperativa.

El artículo 136 establece que las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y ayuda mutua. La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción. La ayuda mutua es el trabajo comunitario, adoptado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa. El artículo 137 prescribe que tanto la autoconstrucción como la ayuda mutua deberán ser evaluadas para integrar la respectiva cuota social y no darán lugar a aporte alguno a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social. Según el artículo 140, las cooperativas de vivienda se clasificarán en «unidades cooperativas de vivienda» y «cooperativas matrices de vivienda», las cuales (artículo 141) podrán integrarse a organismos cooperativos nacionales e internacionales en acción solidaria.

*El capítulo XI trata de los denominados fondos sociales.* En el artículo 177 se declara de interés público la creación de un sistema de aporte solidario gremial que se denominará «fondos sociales».

Cuando una organización representativa de trabajadores establezca en un convenio colectivo o se disponga, en este o en un laudo de Consejo de Salarios, la inclusión de

---

9 La sección 2 considera el caso de las unidades cooperativas de vivienda; la sección 3 la normativa respecto a los usuarios; la sección 4 sobre el carácter de los propietarios; la sección 5 sobre las denominadas cooperativas matrices de vivienda; y la sección 6 regula los institutos de asistencia técnica.

un aporte por sector o mixto para constituir fondos sociales, se entenderá que el mismo adquiere carácter definitivo y obligatorio para todos los trabajadores y/o empleadores del grupo de que se trate. Ese aporte estará destinado a la construcción y conservación de viviendas propias y permanentes de los partícipes. La formación de los fondos, su administración y distribución así como el destino de los mismos, deberán ajustarse a las prescripciones de esta ley y de su decreto reglamentario.

Por último, *el capítulo XII* establece las modificaciones pertinentes a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay, y culmina con *el capítulo XIII*, que contiene disposiciones transitorias.

### *2.1.2. El análisis de la ley en la coyuntura de su elaboración y aprobación*

Oscar H. Bruschera, en el artículo «Uruguay, país de la cola de paja», publicado en el semanario *Marcha* el 23 de febrero de 1968, decía:

Un deber de justicia nos obliga a recordar hoy [...] a la Comisión Especial de Vivienda de la Cámara de Diputados, y en especial a los legisladores Arq. Juan Pablo Terra e Ing. Ponciano Torrado, los verdaderos gestores, propulsores y adalides de esta iniciativa —una verdadera ley, la más importante que haya intentado darse el país en las dos últimas décadas— porque su devoción, su seriedad, su sabiduría, su contricción al trabajo, su esfuerzo sin pausas ni fatigas, su buen sentido, operaron el milagro de que por fin saliera de una rama parlamentaria un proyecto de ley con substancia y con ambición, un proyecto de ley capaz de conmover el tartufesco deseo del país entero, de que no pase nada, de que no se toque ningún privilegio, de que todo siga como está (Bruschera, 1968a).

Hacia fines del mismo año agregaba:

La ley, con sus virtudes y sus defectos está sancionada. Será perfectible, nadie lo duda, pero es un instrumento eficaz para intentar a nivel nacional, dentro de las técnicas de una planificación moderna, el enfrentamiento del problema habitacional en una acción coordinada de todos los órganos públicos con la indispensable colaboración de las empresas privadas, sin cuyo auxilio no habrá soluciones... La ley crea los mecanismos de la coordinación institucional; determina los lineamientos de la política de créditos; confiere una específica y fundamental tarea al sector público para atender ingreso; determina los recursos indispensables que se coleccionarán simultáneamente en el ahorro forzado y el voluntario; implanta un método para salvaguardar el ahorro del flagelo de la inflación, procurando con ello atraerlo hacia los cauces bancarios oficiales evitando su dispersión en colocaciones usuarias (debiera decir usurarias) o su fuga hacia las monedas fuertes; establece el debido control de las inversiones con destino a vi-

viendas no suntuarias para impedir una distorsión de la capacidad de acumulación del país que necesita prioritariamente promover su actividad productiva; prevé además un método de corrección y adecuación a la realidad y de acuerdo con las enseñanzas de la experiencia, que pueden darse en cada plan quinquenal o en cada una de las rendiciones anuales de cuenta. Se recoge la inteligente idea de los fondos sociales —que impulsara la visión del Dr. Barbagelata desde la subsecretaría de Trabajo—; se legisla sobre cooperativas, un método olvidado por nuestro legislador y de proficuos resultados en todo el mundo; borra además —aunque haya que esperar todavía algún tiempo— los regímenes privilegiados, estableciendo un sistema que oferta soluciones diferenciales según la capacidad de pago de los beneficiarios. Estos son los instrumentos legales de un quehacer que debe ahora llevarse a la práctica. Digamos que el Parlamento —objeto de tantas críticas, sobradamente merecidas— en este caso ha sido el verdadero impulsor de la iniciativa, y la Comisión Especial de la Cámara de Representantes, donde actuaron legisladores de todos los partidos y en donde tuvieron una actuación que ya hemos destacado pero que debo reiterar hoy, el Arq. Juan Pablo Terra y el Ing. Ponciano Torrado; y luego en el Senado, la preocupación, el talento y el tesón de tres senadores —Vasconcellos, Michelini y Legnani—, han constituido el factor «humano» que hizo posible el milagro de que en este país de los repentinosismos y del pánico a afrontar cualquier comprometida aventura, se haya tomado, en el campo de la vivienda, por una vía que en ningún otro camino se ha intentado hasta hoy (Bruschera, 1968b).

Esta referencia sirve para fundamentar el reconocimiento del compromiso del PDC, por la acción política legislativa de su diputado Juan P. Terra, en haber logrado instaurar un experimento inédito en la vida del país en que se unifica el instrumento de la planificación con miras a definir los objetivos que reiteradamente aparecen en los textos programáticos analizados en la sección anterior.

La ley es coherente con la propuesta programática del PDC en tanto apela a una forma de planificación destinada a proponer soluciones a uno de los problemas urgentes, señalados en todos los documentos analizados, como el problema de la vivienda.

Se establece un diseño institucional del plan, basado en el BHU como administrador y la Dirección de Vivienda como elaboradora de propuestas, coordinando el plan con los objetivos generales por parte de OPP.

Se incentiva el cooperativismo en diferentes modalidades, atento a las características de los potenciales demandantes.

Téngase presente que ya en el Plan de Gobierno de 1966 se consideraba la posibilidad, ante la adversa coyuntura económica, de una reactivación económica con base en el sector de la construcción. La ley instrumenta dicha propuesta.

## 2.2. Los aportes programáticos del PDC al Frente Amplio

El PDC fue uno de los protagonistas centrales de la creación del Frente Amplio<sup>10</sup> y coautor de los acuerdos políticos y programáticos constitutivos de la coalición con los cuales esta se presentó a la ciudadanía en 1971. Por ello se examinan aquí las «Bases programáticas de la unidad» y las «30 primeras medidas de gobierno» del Frente Amplio de 1971 y se comparan con las propuestas programáticas del PDC analizadas en la sección anterior.

### 2.2.1. «Las bases programáticas de la unidad», de febrero de 1971

Las «Bases Programáticas de la Unidad» se ordenan en cuatro secciones.

La *primera sección* plantea «la plena vigencia de las libertades, derechos y garantías constitucionales y legales» y la disponibilidad de acceso a los medios de difusión oficiales y privados, «sin exclusiones ni presiones de ninguna índole, especialmente del poder político o económico». En particular se plantea la «estricta observancia de las disposiciones constitucionales que regulan la enseñanza, la vida religiosa y cultural; el pleno respeto y desarrollo integral de los derechos y libertades sindicales; la efectiva independencia del Poder Judicial, orgánica, funcional y presupuestaria; (así como) la creación de la policía judicial».

En este marco se considera prioritario: a) el levantamiento de las medidas prontas de seguridad; b) la «restitución de los despedidos y suspendidos a sus lugares de trabajo, con todos sus derechos; (con) reparación a los sancionados». En tercer lugar (c), se plantea el procedimiento de la amnistía «como un instrumento que, conjuntamente con la supresión de las formas de violencia que encarna el régimen vigente, permita reintegrar a la convivencia política legal a todos los sectores de la sociedad, a efectos de facilitar el desarrollo normal de la vida política y social del país. Para la obtención de tal objetivo, comprenderá a aquellas personas incurso en delitos políticos o conexos con ellos, cometidos con la finalidad de modificar las actuales bases políticas, económicas y sociales». En cuarto lugar (d), se propone el «levantamiento de la intervención a la enseñanza media y restitución de la legalidad en los entes respectivos» (y la «anulación de todas las medidas arbitrarias contra docentes y estudiantes adoptadas en el ejercicio de aquella»). Por último (e), se requiere el «restablecimiento pleno de los derechos y garantías a los periódicos, partidos y grupos políticos que fueron ilegalizados por decretos del Poder Ejecutivo».

La *segunda sección* plantea objetivos y acciones en materia de política internacional. Se considera en primer lugar la defensa de la soberanía nacional, me-

---

10 Véase al respecto en esta misma colección «El PDC protagonista en la creación del Frente Amplio», de Julio R. Ilha López.

dian­te la vigencia irre­stric­ta de los prin­ci­pios de au­to­de­ter­mi­na­ción y no in­ter­ven­ción. Ello im­plica sos­te­ner una po­lí­ti­ca ex­te­rior in­de­pen­diente, y se sos­tie­ne que « la ac­tuación en los or­ga­nis­mos in­ter­na­cio­na­les se ha­rá con­forme a la de­fen­sa de este prin­ci­pio». Se pro­pone la «denun­cia del pa­pel pa­sa­do y pre­sen­te de la OEA como in­stru­men­to del im­pe­ria­lismo», la «lucha por una in­te­gra­ción la­ti­no­ame­ri­cana li­be­ra­do­ra y ac­ción con­jun­ta para romper la de­pen­den­cia po­lí­ti­ca, eco­nó­mica, so­cial y cul­tural»; el «apo­yo al in­gre­so de to­dos los paí­ses a la Or­ga­ni­za­ción de las Na­cio­nes Uni­das», las «re­la­cio­nes con to­dos los paí­ses, es­ta­ble­ci­das por li­bre ac­uer­do de las par­tes», la «so­li­da­ridad con to­dos los pue­blos que luchen por li­be­rarse de la op­re­sión co­lo­nia­lista, neo­co­lo­nia­lista e im­pe­ria­lista, es­pe­cial­mente con los la­ti­no­ame­ri­ca­nos». La «reafir­ma­ción del de­re­cho de asilo de con­for­mi­dad con los cri­te­rios do­c­tri­na­rios y prác­ti­cas sos­te­ni­das tra­di­cio­nal­mente por la Re­pú­bli­ca», la «re­vi­sión y event­ual denun­cia de to­dos los tra­ta­dos, con­ve­nios y re­so­lu­cio­nes in­ter­na­cio­na­les, en cuanto con­tra­rían los prin­ci­pios antes de­fini­dos». Cul­mi­na pro­ponien­do la «re­es­truc­tu­ra­ción del ser­vi­cio ex­te­rior a efec­tos de que sir­va efica­z­mente a los au­tén­ti­cos in­te­re­ses del país».

Un se­gun­do grupo de pro­puestas re­fiere a la «con­duc­ción de la po­lí­ti­ca eco­nó­mica in­ter­na­cio­nal de la Re­pú­bli­ca, de ac­uer­do con los in­te­re­ses na­cio­na­les y po­pu­la­res», lo cual su­pone el «rechazo de la po­lí­ti­ca del Fon­do Mo­ne­ta­rio In­ter­na­cio­nal y de otros or­ga­nis­mos in­ter­na­cio­na­les que ac­tuén con si­mi­lar orien­ta­ción», la «denun­cia de la falsa po­lí­ti­ca de in­te­gra­ción de la ALALC, que agra­va el pro­ce­so de de­pen­den­cia de Amé­rica La­ti­na», lo cual im­plica la «re­vi­sión y trans­for­ma­ción de la mis­ma, a efec­tos de que re­pon­da a los in­te­re­ses de los pue­blos».

Se pro­pone:

Nego­ciar la re­con­ver­sión de la de­uda ex­te­ria, pos­te­r­gan­do los pa­gos y eli­mi­nan­do sus con­di­cio­nes leo­ni­nas, para des­ti­nar, du­rante el pe­ri­o­do ne­ce­sa­rio, to­da la ca­pa­ci­dad de aho­rro na­cio­nal a las fi­nal­i­da­des eco­nó­mi­cas y so­cia­les de este pro­gra­ma. En caso de no ob­te­nerse la re­con­ver­sión, adop­ción de las me­di­das un­i­la­te­ra­les ne­ce­sa­rias para el logro de los fi­nes enun­cia­dos.

Tam­bién se es­ta­ble­ce la «re­in­ver­sión de los be­ne­fi­cios de las em­pre­sas ra­di­ca­das en el ter­ri­to­rio na­cio­nal», así como el «con­tro­l y res­tri­cción del en­vío al ex­te­rior de ro­ya­l­ties, in­te­re­ses y am­or­ti­za­cio­nes de deudas» y la «adop­ción de me­di­das que im­pidan la fuga de ca­pi­ta­les».

Por úl­ti­mo se es­ta­ble­ce la im­por­tan­cia de man­te­ner re­la­cio­nes eco­nó­mi­cas y co­mer­cia­les con to­dos los paí­ses del mun­do.

La *ter­ce­ra sección* plan­tea re­for­mar la es­truc­tu­ra eco­nó­mica y so­cial me­diante siete ac­cio­nes es­pe­cí­fi­cas. La pri­me­ra plan­tea el in­stru­men­to de la plani­fi­ca­ción na­cio­nal in­di­ca­ti­va como in­stru­men­to guiado por ob­je­ti­vos so­cia­les, y con mi­ras a re­a­li­zar trans­for­ma­cio­nes es­truc­tu­ra­les que vi­bi­li­cen el de­sar­rol­lo

integral del país. Se considera la «creación de un organismo para dirigir la planificación donde participen los sindicatos obreros, los productores, los técnicos y los representantes del poder político», contando con «la colaboración de la Universidad para determinar la estrategia de la planificación y del desarrollo». Se plantea el recurso de una política de nacionalizaciones que «podrá tomar la forma de empresas estatales u otras, que contemplen la participación de los productores privados y los trabajadores, de acuerdo con la mayor ventaja de la eficiencia y del dinamismo económico». Respecto al Estado se sostiene la «defensa, consolidación y desarrollo del patrimonio comercial e industrial del Estado; (con) participación de los trabajadores en la dirección y control de los entes autónomos, servicios descentralizados y sociedades de economía mixta».

La segunda acción consiste en llevar adelante la reforma agraria, para promover

una transformación integral de la estructura agraria del país, de acuerdo con la planificación general. La reforma agraria erradicará el latifundio y el minifundio, sustituyéndolos por un sistema justo de tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico, eleve la producción y la productividad, aumente los ingresos de los productores y los trabajadores, y garantice la justicia social, de manera que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica y de su bienestar y la garantía de su dignidad y libertad. La reforma agraria asegurará protección a la pequeña y mediana propiedad.

También en esta parte se proponen cuatro medidas con carácter prioritario. La primera sostiene la urgencia de asistencia y soluciones de radicación estable para los medianos y pequeños productores, arrendatarios y medianeros, proporcionándoles mercados, precios remuneradores, créditos, enseñanza y ayuda técnica; eliminación de la intermediación distorsionante. La segunda considera que los salarios y condiciones de vida y trabajo deben contribuir a llevar el progreso social al campo. La tercera plantea el estímulo a la formación de cooperativas ganaderas y agrícolas, otorgándoles facilidades para la construcción de instalaciones, la adquisición de maquinaria, semilla, fertilizantes y otros insumos, y para la comercialización de sus productos. Por último se considera hacer efectivo el cumplimiento de la ley que prohíbe la existencia de sociedades anónimas para la propiedad y explotación de la tierra.

La tercera acción es llevar adelante una vigorosa política de industrialización, que asegure el «mantenimiento y ampliación de las fuentes de trabajo existentes, utilizando para ello, si fuese necesario o conveniente, la nacionalización de las mismas». Otra propuesta es la participación decisiva del Estado en las industrias básicas no nacionalizadas. Se sostiene que la meta debe ser

la industrialización en el país, en el máximo grado posible, de las materias primas y productos agrícolas y de granja de origen nacional. De modo especial, procesamiento de la carne, la lana, la leche, el cuero y demás derivados de la ganadería, estableciendo un claro control público de este proceso y eliminando toda forma de trustificación o penetración extranjera.

Se propone la nacionalización de la industria frigorífica.

Otra medida considerada referida a la energía es la investigación y explotación intensiva de los recursos energéticos, y de las riquezas minerales y marinas.

Se exige que la planificación económica procure una armónica distribución territorial de las actividades industriales, impulsando su desarrollo en el interior de la República.

Respecto al transporte se plantea su desarrollo, mediante «la coordinación del transporte de pasajeros y de carga, de acuerdo con las necesidades nacionales y locales, considerándolo un servicio de utilidad pública. Recuperación de AFE y creación de una marina mercante nacional».

La cuarta acción es la «nacionalización de la banca, de los grandes monopolios y de los rubros esenciales del comercio exterior para sustraerlos a la usura y a la especulación, eliminar grupos de poder, nacionales y extranjeros, y poner el ahorro interno, el crédito y las divisas al servicio del desarrollo nacional. Erradicación de la intermediación crediticia realizada por las denominadas sociedades financieras paralelas y colaterales y de cualquier otra modalidad de mercado parabancario de capital».

La quinta acción consiste en «el fomento del cooperativismo como instrumento destinado a contribuir al desarrollo económico y social, tanto en la actividad agropecuaria como en la industrial y en la de consumo y servicios». Se considera relevante establecer «un régimen jurídico, fiscal y crediticio y de mecanismos de integración y control que aseguren la defensa del carácter popular y progresista del sistema y eviten las posibilidades de su desvirtuación».

La sexta acción promueve una «política demográfica (natalidad, migración externa e interna) racionalmente planificada, que, sobre la base de la elevación de las condiciones de vida y trabajo que resultará de las medidas que se proponen, proporcione al país el contingente humano indispensable para su desarrollo, desterrando los intentos coactivos de control de la natalidad».

Por último se plantea la «reforma radical del régimen tributario, de modo que grave fundamentalmente la acumulación de riqueza, el capital improductivo o de bajo rendimiento, las actividades antieconómicas, los vicios sociales y los altos ingresos, y reduzca progresivamente los impuestos al consumo. Simplificación, unidad y coherencia del régimen impositivo».

Parte de la reforma del régimen tributario consiste en el «ordenamiento de la política fiscal, no solo como fuente de recursos para el Estado sino como

instrumento para la conducción económica y para una más justa redistribución del ingreso». Se agrega que «los bienes adquiridos con el producto del trabajo propio, así como su transferencia por el modo sucesión, serán objeto de tratamiento especial».

La cuarta parte del documento considera la política social y educativa, y comprende el «establecimiento de una nueva y justa política de salarios públicos y privados, sobre la base del principio de a igual trabajo igual remuneración y de acuerdo con el costo de la vida. Esta política, así como la de precios, intereses y utilidades, se planeará con participación fundamental de los sectores involucrados y debe conducir a una justa redistribución del ingreso, de acuerdo con las necesidades populares y los requerimientos de inversión».

Respecto a estas políticas se considera de carácter prioritario la derogación de la Ley de la COPRIN y el establecimiento efectivo del salario mínimo nacional.

Otra acción que se propone es la «creación de un sistema racional de normas orientadas a asegurar al individuo el bienestar y la tranquilidad indispensable para el pleno desarrollo de su personalidad, que cubra su ciclo vital desde la gestación hasta la muerte». Para lograrlo se propone la extensión del sistema de seguridad social a los asalariados del interior y al campesinado.

Y con carácter prioritario se brega «por el cumplimiento de la disposición constitucional que impone la integración del Directorio del Banco de Previsión Social con representantes de los afiliados, activos y pasivos y de las empresas contribuyentes. Pago inmediato de las obligaciones que el Banco mantiene con sus tributarios y de las deudas que el Estado y las empresas tienen con aquel. Adopción de medidas para evitar la evasión de aportes, hacer más equitativas las cargas y atender los servicios sin privilegios indebidos ni postergaciones. Adecuación de las pasividades a los ingresos del trabajador en actividad». Un segundo objetivo prioritario es el «establecimiento del Seguro Nacional de Salud, que garantice atención adecuada a todo el pueblo, especialmente a los sectores modestos de la ciudad y el campo». A ello se agrega la «transformación de las condiciones habitacionales, dando prioridad a la promoción de la vivienda popular y al fomento y desarrollo del cooperativismo de vivienda, así como la «creación de casas-cuna y guarderías infantiles en los barrios y en las empresas privadas y públicas, en aquellos casos en que el número de mujeres que en ellas trabajan lo haga aconsejable».

En materia cultural, las acciones prioritarias que se proponen consisten en la «reforma democrática de la enseñanza que eleve su contenido humanista, científico y técnico, y responda a las necesidades que imponen las transformaciones económicas, sociales y políticas postuladas en este programa, con especial atención a la promoción del medio rural. Adopción de mecanismos que, sobre la base de esas transformaciones, faciliten el acceso del pueblo a la enseñanza. Erradicación de toda forma de penetración imperialista en la misma. Salvaguar-

da y extensión de la autonomía de los entes de enseñanza y coordinación del proceso educativo. Representación directa y mayoritaria de los docentes en los Consejos Directivos de Enseñanza Primaria, Secundaria, Universidad del Trabajo y Educación Física. Pago inmediato de las deudas del Estado y adecuada atención a las necesidades presupuestarias de la educación. Apoyo efectivo al esfuerzo de la Universidad para asumir cabalmente su papel en la investigación científica, la difusión de la cultura, la enseñanza y la asistencia a toda la población». Por último se plantea la «defensa, consolidación y desarrollo del patrimonio cultural nacional. Estímulos materiales y morales para el desenvolvimiento de las ciencias y las artes. Participación de las masas populares en el goce y quehacer de la cultura. Fomento y desarrollo de la educación física y la práctica colectiva de todos los deportes».

La *última parte* propone seis medidas que denomina de política institucional. La primera refiere al «funcionamiento integral de la democracia con pluralidad de partidos políticos. Consagración de una legislación electoral y un régimen de funcionamiento de los partidos, que garanticen el respeto a la voluntad del elector. Participación activa y control efectivo de la ciudadanía, ampliando la utilización de los institutos de la iniciativa popular, del plebiscito y del referéndum». La segunda, respecto a la ampliación y desarrollo de la autonomía administrativa, política y financiera de las intendencias departamentales y organismos locales, basadas en la delimitación precisa de la materia departamental, para robustecer y extender sus cometidos económicos, sociales y culturales; la institucionalización y desenvolvimiento de las comisiones vecinales y de fomento, urbanas y rurales, como órganos de gestión comunal, la vigorización de los institutos de democracia directa, y representación de los trabajadores, productores y usuarios en los distintos servicios departamentales, culminando proponiendo la designación por sufragio popular de los miembros de las juntas locales, separación de las elecciones para los órganos departamentales y locales de los comicios nacionales, así como la «coordinación y armonización de los regímenes tributarios».

Una propuesta comprendida en esta materia institucional es la «creación de los mecanismos legales que impidan toda forma de implicación entre desempeño de cargos públicos con fines de aprovechamiento personal».

A ella le sigue la propuesta de la reforma administrativa, consistente en la «efectiva aplicación de normas justas de ingreso, promoción, jerarquización y capacitación de los funcionarios públicos. Modernización de los servicios estatales».

En materia de seguridad interna se propone:

[la] reintegración del instituto policial a las características civiles y predominantemente preventivas de sus cometidos, [...] la acentuación del carácter definitivamente nacional

de las Fuerzas Armadas, vigorizando la continuidad de la tradición artiguista. Centrar su acción fundamentalmente en sus cometidos específicos de defensa de la soberanía, integridad territorial, independencia y honor de la República. Integrar la acción de las Fuerzas Armadas en el proceso de liberación nacional y desarrollo económico, social y cultural del país. Propender al más alto grado de perfeccionamiento profesional y ético de la institución, basado en una concepción nacional del cumplimiento de los cometidos precedentes.

### *2.2.2. Las «30 primeras medidas de gobierno» del 25 de agosto de 1971*

Aprobadas por la Mesa Ejecutiva y el Plenario del Frente Amplio, fueron presentadas por el general Seregni en el acto realizado el 25 de agosto de 1971. Ellas

[...] responden a los criterios fundamentales que conducen su política, su origen y razón de ser. No son medidas aisladas, sino que se enmarcan dentro de la estrategia general y de largo plazo que surge de las bases programáticas aprobadas el 17 de febrero de 1971, en función de reconstruir el Uruguay, salvar la honda crisis que atraviesa y abrir nuevos horizontes a la vida nacional.

Los objetivos de dichas bases tienen como sentido poner al pueblo uruguayo en las mejores condiciones para alcanzar la plenitud de su realización humana, levantando su nivel de vida y su formación cultural, obteniendo una completa participación en la sociedad uruguayana y en su gobierno. Para esto el Frente Amplio se propone potenciar al máximo la capacidad de trabajo y creación del pueblo, para superar el estancamiento económico y el escepticismo en las posiciones del país, y lograr su recuperación sobre bases de justicia social y libertad. El eje fundamental para realizar esos propósitos es la continua participación popular en el proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales necesarias. Desde su constitución, el Frente Amplio ha mostrado ese rasgo profundamente democrático y excepcional en la vida política actual uruguayana, y es esa participación popular la que contribuirá decisivamente a la creación del nuevo Uruguay.

En el documento se citan las cuatro medidas contenidas en las bases programáticas: a) reforma agraria; b) nacionalización de la banca privada; c) nacionalización de los principales rubros del comercio exterior; y d) enérgica acción industrial del Estado, incluyendo la nacionalización de la industria frigorífica. Se las considera como «esenciales para iniciar el proceso de cambio social, porque enfrentan a los grandes grupos económico-financieros nacionales y extranjeros responsables de la crisis estructural del país».

Ante la violencia que vive el país, se propone: 1) Restablecer el Estado de derecho; 2) «Defender la soberanía nacional, y obtener la independencia económica aplicando internamente los capitales creados por el trabajo nacional, poniéndolos al servicio del crecimiento de la producción y la mayor ocupación

y evitando sus distintas formas de traslado al exterior»; 3) «Iniciar el proceso de transformaciones estructurales para alcanzar una mayor capacidad productiva y hacer irreversible el cambio social en beneficio del pueblo uruguayo»; 4) «Redistribuir el ingreso en favor de los grupos sociales más afectados por la crisis actual»; 5) «Hacer efectivo el derecho al trabajo logrando la máxima ocupación de la población en las actividades productivas»; 6) «Elevar el bienestar social, resolviendo los angustiosos problemas de la salud, la vivienda y la educación»; 7) Pacificar el país; 8) «Sanear la administración pública y dar participación, en ella, a los sectores populares».

Se postula, para alcanzar estos objetivos, el papel del Estado en el proceso económico mediante una directa participación en la acumulación de capital, con miras al desarrollo y la reactivación económica del país, y una gestión activa y eficiente, «que se alcanzará a través de la participación directa de los trabajadores en su dirección». Se propone crear mecanismos de planificación «que determinen las formas y destinos de la inversión y que aseguren la coherencia de las políticas de precios, créditos, tributación y salarios».

Sobre la base de estas consideraciones se ordenan las medidas atinentes a alcanzar los objetivos antes mencionados.

El restablecimiento del Estado de derecho exige el levantamiento de las medidas prontas de seguridad y la plena vigencia de las libertades, derechos y garantías constitucionales y legales.

Con miras a la defensa de la soberanía nacional, obtención de la independencia económica y comienzo del proceso de transformaciones estructurales, se proponen siete medidas:

1. Denuncia de las cartas de intención vigentes con el Fondo Monetario Internacional y otros acuerdos lesivos para la soberanía nacional. Negociación de la deuda externa, para postergar los pagos y eliminar sus condiciones abusivas. Se advierte que en caso de no lograrlo se adoptarán medidas unilaterales, como la anulación de los contratos petroleros de ANCAP. Se propone la promoción de una política energética orientada a las necesidades del desarrollo, «procurando la independencia del país en el abastecimiento de energía».
2. Establecimiento de relaciones diplomáticas, comerciales y culturales con todos los países, en particular con la República de Cuba, que se encontraban interrumpidas.
3. Intervención de la banca privada en el marco legal vigente, previa a la nacionalización. Se menciona la finalidad de implementar una política selectiva y supervisada del crédito, permitiendo el acceso a pequeños y medianos productores y comerciantes. «De este modo se hará óptimo el empleo nacional de los ahorros asegurando así la efectiva erradicación

de los canales bancarios y parabancarios. Aplicaremos y extenderemos el monopolio estatal de los seguros».

4. Establecimiento del monopolio estatal de las divisas, para evitar la especulación y la evasión de capitales.
5. Intervención, en el marco de la legislación vigente de las empresas de exportación (industrias frigoríficas, barracas de lanas y frutos del país), como paso previo a la nacionalización del comercio exterior. «Esto asegurará el ingreso del total de divisas por concepto de exportaciones, mejor defensa de los precios de estos productos, y permitirá inmediatas negociaciones con distintas áreas, tendientes a incrementar el comercio exterior sobre bases de mutuo beneficio, incluso mediante acuerdos bilaterales».
6. Inicio del proceso de reforma agraria, presentando de inmediato el proyecto de ley correspondiente. «Hasta su sanción, utilizaremos la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización, dando participación en su directorio a los pequeños y medianos productores, asegurando a estos el asentamiento en la tierra y con la colaboración de la Universidad de la República, brindando la asistencia técnica que procure una acción planificada en favor del productor y del país. Promoveremos en un plazo de 120 días, la sanción de una ley de arrendamientos rurales que contemple la situación de arrendatarios y propietarios de condición modesta. Hasta entonces, se suspenderán los desalojos rurales. Iniciaremos un proceso de redistribución de tierras y fomentaremos la formación de cooperativas entre pequeños y medianos productores y trabajadores rurales. Fijaremos los precios de los principales productos agropecuarios, asegurando su cumplimiento mediante el poder comprador del Estado. Aseguraremos créditos y pago al contado, atendiendo especialmente los pequeños y medianos productores. Tomaremos medidas apropiadas para impedir el contrabando de ganado y de lanas».
7. Impulsar la creación de una flota del Estado, adquiriendo con prioridad barcos petroleros y frigoríficos, así como la formación de la marina mercante nacional.

Las medidas tendientes a la redistribución del ingreso, además de sus objetivos sociales, se espera que alienten la reactivación económica a través del aumento de la demanda interna, disminuyendo la capacidad ociosa en los distintos sectores de la producción, principalmente en la industria. De esta manera se espera también aumentar la ocupación de la mano de obra y la producción. Las medidas son las siguientes:

1. Aumento de sueldos y salarios del sector privado, urbano y rural, y de los funcionarios públicos, restableciendo el poder adquisitivo previo a la congelación de salarios, «en acuerdo con las organizaciones de los trabajadores y en el marco de la planificación». Derogación de la Ley de COPRIN y creación de la Junta Nacional de Salarios. Se consideran objetivos primordiales la fijación del salario mínimo nacional, aplicación del principio de «a igual trabajo, igual salario», para hombres, mujeres y jóvenes; mejoramiento del hogar constituido y las asignaciones familiares;
2. «Pagaremos la deuda que el Banco de Previsión Social tiene con los jubilados y pensionistas, por un régimen de cuotas a partir de abril de 1972». Se propone el aumento de las jubilaciones y pensiones más reducidas, congelando las más elevadas, eliminación de regímenes de privilegio y perfeccionamiento de los especiales. Se promoverá reestructurar la seguridad social, y un estricto control del cumplimiento de las obligaciones de las empresas con el Banco de Previsión Social, aplicando sanciones penales.
3. Reforma radical del régimen tributario, en atención a una distribución progresiva y el fomento del desarrollo de las actividades productivas.
4. Asegurar poder de compra de la población y el abastecimiento adecuado de los artículos de consumo popular, «aplicando la Ley de Subsistencias, fijando y controlando precios y eliminando la intermediación parasitaria». Se propone constituir organismos de control popular, integrados por productores y consumidores.

Respecto a hacer efectivo el derecho al trabajo se sostiene que comprende la implementación de una política agropecuaria, industrial y exportadora. En materia agropecuaria se pone por objetivo la permanencia en la tierra de los productores medianos y pequeños y de los trabajadores del campo, junto con el aumento de la producción y la productividad. La reactivación de la industria se considera ligada al aumento de las exportaciones y la demanda interna. Asimismo se propone la ejecución de un plan de obras públicas, y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Para ello se propone la plena utilización del equipo instalado de las industrias fundamentales (frigorífica, textil, del cuero, metalúrgica y otras), estímulos para el desarrollo de nuevas industrias, particularmente la pesquera y sus derivados. También se menciona la promoción de la prospección y la explotación, en su caso, de las riquezas del subsuelo.

En esta estrategia la aplicación de la Ley Nacional de Vivienda pasa a formar parte de la estrategia, especialmente hacia los sectores de mayor interés social,

mediante subsidios, cooperativas de ayuda mutua, y regulando el precio de los terrenos destinados a la construcción habitacional para eliminar la especulación.

La elevación del nivel de bienestar social resultará de las medidas que crean fuentes de trabajo y redistribuyen el ingreso, complementadas por otras específicas, «por cuanto la tarea de liberación nacional y de desarrollo exige el concurso de todas las energías de nuestro pueblo y es necesario resolver los déficits sociales actuales en materia de salud, educación y vivienda».

Se establecerá el Seguro Nacional de Salud, la reorganización del Ministerio de Salud Pública y la coordinación de todos los recursos preventivos y asistenciales existentes en el país. Se propone la instalación de policlínicas con consultorios materno-infantiles en barrios y centros poblados, preferente atención a la asistencia médica en el medio rural. Así también, la racionalización en el abastecimiento de medicamentos, abaratando su costo e impulsando su producción por organismos públicos.

Reintegraremos a la escuela a los niños en edad escolar que no hayan completado el ciclo. Realizaremos una campaña de alfabetización con participación activa y voluntaria de los educadores, estudiantes y pueblo en general. Promoveremos la sanción de las leyes orgánicas que resuelvan los problemas institucionales de la educación primaria, media y física. Fomentaremos la educación física, creando campos deportivos en cada barrio y centro poblado y concertando convenios con las instituciones deportivas privadas, a fin de que la Comisión Nacional de Educación Física comparta la utilización de sus instalaciones.

Otra medida relevante sostiene:

Promoveremos la sanción de una ley de medios de comunicación que proteja el trabajo nacional, garantice la información objetiva, asegure la defensa de la cultura nacional y la disponibilidad equitativa de espacio para todas las organizaciones políticas, sindicales, culturales y religiosas. Fomentaremos y protegeremos la industria nacional del libro. Crearemos una editorial del Estado, dedicada fundamentalmente a la impresión de textos didácticos y obras de autores nacionales.

En materia de atención infantil se postula:

Aseguraremos medio litro de leche diario a cada niño. Entregaremos los rubros necesarios para asegurar a los escolares la copa de leche y otros alimentos, ropa, calzado, libros y útiles, así como primera asistencia médica y odontológica. Reestructuraremos el Consejo del Niño en todas sus dependencias y sanaremos su administración. Combataremos la explotación infantil. Ubicaremos en la residencia presidencial de la estancia Anchorena una colonia de vacaciones para niños.

A ello se agrega el desarrollo, en acuerdo con los gobiernos departamentales y con activa participación popular, de centros de barrio que comprendan biblioteca, salas culturales, guardería, jardín de infantes, expendios, lavadero y otros servicios. Incrementaremos en todo el país los comedores populares a través del Instituto Nacional de Alimentación.

En materia de vivienda se propone la sanción de una ley de alquileres que contemple los intereses de los inquilinos y propietarios de condición modesta, suspendiendo transitoriamente desalojos y lanzamientos. Asimismo se propone la rebaja de impuestos a los pequeños propietarios y compensaciones para aquellos que resultaren perjudicados por los bajos alquileres.

Se propone un transporte eficaz para los habitantes de villas y pueblos cercanos a Montevideo, «un plan de recuperación de AFE y PLUNA que asegure servicios adecuados».

Las medidas orientadas a la pacificación del país comprenden la restitución de destituidos, suspendidos y trasladados por medidas persecutorias, con reparación económica; la sanción de una ley de amnistía para lograr la libertad de todos los presos políticos y la plena vigencia del derecho de asilo político; y la reorientación del instituto policial a las características civiles y predominantemente preventivas de sus cometidos, quitando su carácter represivo de los movimientos populares, asignando «los medios de comunicación y transporte utilizados para la represión del pueblo al servicio de la salud, la educación y otras necesidades sociales».

Respecto a asegurar la participación popular «en el proceso de construcción de la nueva sociedad» comprende la designación, en el directorio del Banco de Previsión Social, de delegados de las organizaciones más representativas de los jubilados y pensionistas, de los trabajadores y de los empresarios.

Asimismo, se considera designar en los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados a representantes electos por los trabajadores de dichos organismos, así como en el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal y otros organismos similares.

Respecto al saneamiento de la administración pública se propone suprimir privilegios con miras a realizar economías en la conducción del gobierno, eliminando toda forma de remuneración de los cargos electivos, políticos y de confianza, que signifique una situación de privilegio. Se propone la reestructuración del servicio exterior, «tanto en lo administrativo como en la designación de los funcionarios políticos del mismo, para transformarlo en un instrumento eficaz para la defensa de los intereses políticos y económicos de la república».

Por último, se sostiene que:

Ninguna persona puede ser candidato del Frente Amplio, sin prestar declaración jurada abierta de bienes e ingresos; un régimen similar aplicaremos en las designaciones

de los funcionarios de confianza. Crearemos los mecanismos legales que impidan toda forma de implicación entre el desempeño de cargos públicos e intereses privados, así como el uso de cargos públicos con fines de aprovechamiento personal.

Finalmente:

Estas primeras medidas son un compromiso político que asume públicamente el Frente Amplio como punto de partida de su plan de gobierno y que marcan el estilo de este. Lograrlas exigirá un esfuerzo intenso y sacrificado no solo de los gobernantes sino de todo el pueblo. Ese esfuerzo y sacrificio son el precio para que se logren los cambios estructurales capaces de asentar sólidamente la prosperidad de la nación y el bienestar de sus habitantes. El Frente Amplio entiende que la activa participación popular, a través de los comités de base, los sindicatos y otras organizaciones, constituye la garantía de la realización del plan y del control de los gobernantes que deben ejecutarlo.

### *2.2.3. Aportes programáticos del PDC que se identifican en los documentos del Frente Amplio*

Si nos atenemos a los aspectos programáticos, la síntesis realizada en la primera parte de este trabajo permite reconocer la filiación del diagnóstico, la metodología del análisis político y las medidas frenteamplistas en las contenidas en los documentos generados por el PDC en la década previa.

En primer lugar respecto al *diagnóstico*, en la medida que existe una concepción común sobre las particularidades del capitalismo uruguayo, en especial respecto al comportamiento de los grupos sociales de mayor poder y a la naturaleza dependiente del país.

Estos factores, considerados *estructurales*, se perciben como los principales obstáculos para el logro de mejoras en la situación de los sectores más humildes del campo y la ciudad. De ahí la propuesta de reforma agraria. El reconocimiento de que la fuente de ingresos del país proviene de la exportación de sus productos, la capacidad de generar puestos de trabajos a partir de su explotación, y la base para una estrategia de desarrollo a partir de la industrialización de estas actividades y sus productos son retomadas en la propuesta frentista. Esta perspectiva, por otra parte, no resulta ajena a toda una corriente de pensamiento sobre políticas de desarrollo centradas en las condiciones sociales, económicas y políticas que sostenían y reproducían la situación de subdesarrollo.

Pero, y es también relevante, en la propuesta del Frente Amplio se sigue una línea metodológica anticipada en los documentos del PDC, la de evitar el *reduccionismo estructuralista*, identificando los problemas propios de la coyuntura, que si bien se vinculan a las condiciones estructurales, pueden adquirir una autonomía que exige considerar su especificidad. Es el caso del problema de la

inflación, de la especulación y del «lado oscuro» de las finanzas que, en lugar de promover el crecimiento, se acumulan en un proceso destructivo de las formas productivas del capital. Los años sesenta fueron marcados por la especulación financiera, la fuga de capitales, la pérdida de referencias respecto a la relevancia de la democracia para afrontar los problemas.

Es en ese sentido que corresponde reconocer que el diagnóstico del PDC está presente en el análisis del Frente Amplio en su nacimiento.

En segundo lugar, en cuanto a las *propuestas*, es fácil observar la concordancia entre las propuestas programáticas formuladas por el PDC en los documentos analizados en la primera parte y las contenidas en los documentos del Frente Amplio.

### 3. CONCLUSIONES

En los documentos analizados en la primera parte existe un común denominador: las dificultades económicas son consideradas siempre como restricciones a superar mediante la acción política. Pero lejos de un mero voluntarismo político, las estrategias y metas definidas resultan de un análisis de la realidad económica, social, cultural y política. Se trata de un análisis de tipo estratégico, en el que se definen claramente los objetivos sociales perseguidos, pero sin desprenderse de *lo posible* en el marco de las restricciones de las coyunturas —económicas, sociales, culturales y especialmente políticas— en que son formulados. Se trata de un análisis estratégico sobre cómo el país puede iniciar un proceso de desarrollo.

La diferencia de enfoque que sostienen estos documentos con los planteos posteriores a la dictadura es notoria: los documentos de entonces reflejan una corriente de pensamiento —que sin duda no es exclusiva del PDC— que sostiene la posibilidad de un proyecto nacional emancipador construido desde adentro.

Así, por ejemplo, la reforma agraria se propone para generar excedentes que hagan posible la continuación del proceso de industrialización, pero también la generación de fuentes de trabajo. La industrialización de productos de origen agrícola, de la granja y la pecuaria, con una participación activa del Estado mediante la creación de una corporación de fomento industrial, e incluso la participación en la industria frigorífica y textil; la creación de un estatuto que someta a control nacional la inversión extranjera y dote de garantías al inversor; el control de la balanza de pagos; la importancia de la política energética.

Ya se mencionó al final de la primera parte un conjunto de conclusiones que ahora se resumen brevemente. En primer lugar, la preocupación por el conocimiento y la discusión técnica de las estructuras y coyunturas del país. En segundo lugar, la interdisciplinarietà del conocimiento sobre lo social, y la relevancia de la participación política de los grupos sociales en el diagnóstico mismo de los problemas, ya que «la política no se agrega a la economía», sino que conforman una unidad que exige identificar sus vínculos.

En la segunda parte se han aportado elementos contundentes y de relevan-

cia para definir la estrategia de desarrollo. La Ley de Vivienda contiene una propuesta institucional para llevar adelante un verdadero proceso de planificación nacional en la materia. La opción política de tender puentes hacia otros grupos políticos revelaría su pertinencia casi treinta años después.

Para culminar, el análisis realizado demuestra la coherencia del PDC en tener como guía de la acción política un proyecto de desarrollo, que partiendo de ciertas concepciones generales se adapta a las coyunturas políticas, económicas y sociales desde 1965 a 1984.

Para asegurar dicha continuidad, sin duda que la coherencia metodológica del análisis ha jugado un papel importante, así como la consideración de las interrelaciones entre lo económico, lo social, lo político, lo cultural y lo institucional. De esta manera se ha ido construyendo un enfoque próximo a las propuestas y recomendaciones más recientes que surgen desde la academia y de las organizaciones internacionales especializadas en el tema del desarrollo.

## Bibliografía

BRUSCHERA, Oscar H. (23.2.1968). «Uruguay, país de la cola de paja», en *Marcha*, n.º 1392, p. 6.

— (17.12.1968). «Balance de un ciclo cerrado», en *Marcha*, n.º 1431, p. 7.

NAHUM, FREGA, MARONNA y TROCHÓN (2007). *El fin del Uruguay liberal: 1959-1973, Historia uruguaya*, tomo 8. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, GREISING, PÉREZ, ROSTÁN y SCHULZE (2007). *El Uruguay de la Dictadura 1973-1984, Historia uruguaya*, tomo 9. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

# ANEXO DOCUMENTAL



## 1. «PLAN DE GOBIERNO» DE 1966

El 28 de junio de 1964 la Convención Nacional del Partido Demócrata Cristiano decidió que el Partido elaborara un Plan de Gobierno para ofrecer a la ciudadanía una visión global de los planteamientos políticos de la democracia cristiana.

La Junta Nacional, en base a un temario propuesto, realizó numerosas consultas a técnicos demócrata-cristianos e independientes con el objeto de clarificar el diagnóstico de la realidad nacional y delinear, en sus aspectos más generales, las soluciones que debía ofrecer el plan.

El 3 y 4 de julio de 1965, reunidos los dirigentes del PDC con un grupo calificado de técnicos, se realizó una jornada de estudio profundo de la temática del desarrollo.

A partir de esa fecha, comisiones técnicas estudiaron minuciosamente los diferentes aspectos que contiene el Plan, elaborando un informe preliminar que fue presentado por el PDC al Primer Congreso Nacional de Técnicos Demócrata-Cristianos e Independientes.

Este congreso se reunió en Montevideo, los días 30 de setiembre y 1.º de octubre de 1966, con la concurrencia de más de 200 técnicos, aprobando en general el texto presentado y formulando —luego de intenso y fecundo estudio del mismo— valiosas recomendaciones.

El 15 de octubre de 1966, la Convención Nacional del Partido Demócrata Cristiano aprobó —por unanimidad— el texto definitivo del Plan de Gobierno.

El Plan está ahora a consideración de la ciudadanía.



## Introducción

### A. La situación actual

#### 1. *El momento*

El 27 de noviembre de 1966 el pueblo, una vez más, habrá de decidir a quienes confía el Poder en los próximos años.

Esta decisión la tomará en la grave situación de crisis en que está sumergida la nación. Esta crisis reviste un carácter integral, y se corona por la crisis moral de los hombres en las instituciones, que, incapaces de orientar los acontecimientos, giran al servicio de egoísmos individuales o de grupos.

Se impone en consecuencia, apelar a las reservas morales de la nación. Pero este llamamiento solo será eficaz si se comprenden claras las soluciones.

#### 2. *La crisis*

La crisis es integral y sus síntomas son claramente identificables.

Desde el punto de vista económico se traduce en el estancamiento y el retroceso experimentado por la cantidad total de bienes y servicios disponibles. Cada vez somos más pobres. Este proceso ha durado un decenio y no tiene parangón en un mundo en que el desarrollo es la norma general, aunque a veces no sea suficientemente rápido.

El fenómeno se agrava porque grupos sociales privilegiados han continuado mejorando su situación, en perjuicio de los grupos mayoritarios.

Para mantener la ilusión del desarrollo nos hemos endeudado progresivamente, fuera de toda medida, en el extranjero, desatándose una inflación de violencia desconocida en nuestra historia. Frente a ella se han revelado ineficaces las sucesivas medidas de orden cambiario y monetario.

Es de toda evidencia que no se podrá invertir el curso de los acontecimientos sin una política firme, coherente, y audaz, capaz de sanear las bases mismas de nuestra economía. Sin eso, es ilusión esperar la expansión rápida, en condiciones de estabilidad monetaria, pleno empleo y de justa distribución, que toda la sociedad espera.

Para alcanzar estos objetivos se requiere un democrático y efectivo ejercicio del poder.

No se trata solamente del ejercicio del voto que constituye una parte del poder político, desvirtuado como se halla por todo un andamiaje destinado a perpetuar el prodominio de restringidas oligarquías políticas. No basta tampoco la acción de partidos políticos renovados. Las aspiraciones populares deben abrirse paso también a través del poder económico y del poder cultural.

La dificultad principal reside en que el pueblo está desorganizado. El individualismo y el liberalismo han impreso una honda marca en nuestras instituciones. No tenemos ni regiones organizadas, ni municipios, ni organizaciones empresariales verdaderamente representativas, ni un movimiento cooperativo poderoso, ni —lo que es más grave aún— un movimiento sindical que haya conquistado su lugar en la sociedad superando la fase puramente reivindicativa.

Hay que superar el anacronismo de instituciones que permanecieron inmóviles en los últimos veinte años, mientras en el mundo y en América Latina se producía un formidable vuelco, de amplitud y rapidez sin precedentes:

Algunas instituciones como la propiedad se mantienen ajenas a las nuevas exigencias en el campo, en la ciudad, en la industria y en unas finanzas que han cambiado de escala y de naturaleza. Lo mismo ocurre en el mercado, en el que un empirismo sin objetivos y métodos definidos ha suscitado las iras de reformistas y conservadores.

La crisis de las instituciones se presenta en una forma particularmente aguda en el Estado, tanto en sus aspectos políticos como administrativos.

El proceso de preparación y aprobación de leyes es deficiente, con falta de real representatividad de las corrientes populares, lo que se traduce en el descrédito de hombres e instituciones.

El Poder Ejecutivo y la Administración son de una intolerable ineficacia que les impide desempeñar su papel, en una sociedad en proceso de cambio. Son lentos en sus decisiones y trámites, operan sin información adecuada, producen continuos conflictos de jurisdicción y faltas de coordinación, seleccionan mal su personal, no lo capacitan, y lo remuneran con arreglo a criterios ajenos a una apreciación objetiva de los fines a alcanzar.

Se impone rever la imagen que nos hemos hecho de nuestro país: estática, satisfecha, temerosa de poner en juego lo ya adquirido. El Uruguay debe hacer frente al desafío que está planteado. Debe superar el estancamiento y encontrar los caminos del porvenir, en una marcha que nos vuelva a colocar en posición de vanguardia y de esperanza.

La empresa es vasta pero irrenunciable. Por una vía u otra, a corto plazo la presión popular será irresistible.

### 3. *El llamado*

Para realizar esta empresa el Partido Demócrata Cristiano llama:

*A los padres de familia* para que respondan por el futuro de sus hijos.

*A los trabajadores* para que a través de su promoción económica, social y política respalden el sólido progreso de la comunidad.

*A los empresarios progresistas* para que se incorporen al propósito común de lograr el desarrollo económico y social.

*A los hombres de campo* para que, liberados, trabajen su propia tierra con eficiencia.

*A las mujeres* para que, dignificadas y promovidas en su trabajo y en el hogar, aporten plenamente a la comunidad.

*A la juventud*, que es nuestra esperanza y la razón de ser de un nuevo Uruguay.

## **B. Los objetivos a largo plazo**

El Plan de Gobierno del PDC propone un conjunto de objetivos inmediatos, realizables en las actuales circunstancias. Los expone en sus lineamientos generales, aunque con la suficiente precisión como para que resulte un efectivo compromiso ante el pueblo.

Pero la Democracia Cristiana no se conformará con esto; no es este el modelo final de sociedad que pretende. El Plan de Gobierno es solo el primer avance propuesto para hoy, un primer paso en el camino de nuestros objetivos.

En definitiva lo que el PDC propugna es una sociedad que permita el pleno desarrollo de la persona humana, integrada en distintas comunidades, tratada como persona y no como objeto. Sustituir la filosofía individualista de nuestra sociedad por otra comunitaria, que dé preeminencia a los valores sociales de solidaridad, igualdad y justicia.

El ideal político de la DC es lograr una sociedad en la que cada hombre desarrolle al máximo sus posibilidades humanas. En ese sentido propone un humanismo.

Pero este mismo desarrollo solo es posible en la solidaridad con los demás y en el firme y efectivo reconocimiento del bien común sobre los egoísmos particulares o de grupo.

Por eso la concepción de la DC tiene un polo personalista y un polo comunitario.

Detrás de esto hay una concepción muy nítida del hombre, por su libertad y su capacidad de amar.

El amor lleva hacia la solidaridad y da verdadero valor a la libertad.

La forma ideal de la sociedad será aquella que una el amor, convertido en responsabilidad solidaria, con la libertad.

Se comprende que una concepción de esta naturaleza rechace una sociedad basada en el equilibrio casual entre los intereses individuales. Esta idea, liberal y capitalista, que ha predominado en los últimos siglos, es ciertamente responsable de las tensiones y conflictos de nuestra época.

Por otro lado rechazamos también una sociedad impuesta despóticamente a los hombres, so pretexto de establecer relaciones equitativas. El comunismo, víctima de su materialismo, conduce en definitiva a un aplastamiento de la persona humana, convertida en objeto del Estado y sujeta a nuevas formas de esclavitud.

El ideal democrático-cristiano de la sociedad exige aceptar de pleno el *pluralismo*, en dos sentidos:

En primer lugar, un *pluralismo ideológico* que reconoce en la sociedad hombres pertenecientes a distintas familias espirituales, con distintas concepciones del mundo y del destino humano.

Esa diversidad espiritual, capaz de generar múltiples grupos y obras culturales diversificadas debe ser plenamente respetada, e integrada para el bien común sin ahogarla. Aun la oposición de ideas y la crítica servirán en definitiva, para perfeccionar la comunidad y alcanzar la justicia.

En segundo lugar, un *pluralismo de sociedades intermedias*, que reconoce la existencia de toda una gama de comunidades, desde la familia, hasta el Estado, pasando por el municipio, la profesión, etcétera. Estas comunidades que agrupan a los hombres y los ayudan a realizarse en todos los órdenes, deben ser promovidas y estimuladas.

En definitiva, solo la unión hará libres a los hombres, pero esa liberación no se logrará si no se promueve por el amor y el diálogo. Solo sobre esa base efectivamente realizada, se hace posible una sociedad de hombres libres.

El Plan de Gobierno es solamente un paso, un medio, la primera etapa hacia la sociedad personalista, comunitaria y pluralista a que aspiramos. Alrededor de esta idea podrán volcarse las inmensas posibilidades que brinda la ciencia y la técnica moderna para perfeccionar futuras aproximaciones al ideal democrático cristiano.

### **C. Los objetivos inmediatos**

Para poner en marcha la transformación hacia una sociedad personalista y comunitaria, el PDC considera indispensable:

#### *1. Asegurar el desarrollo económico*

Para eso, el elemento fundamental es el desarrollo industrial, el único que puede a largo plazo proporcionar la suma de bienes y las oportunidades de ocupación necesarias.

En el futuro una proporción cada vez mayor de la población deberá ocuparse en la industria y deberá aumentar fuertemente la producción industrial. Esa

producción abastecerá el mercado interno y aumentarán las exportaciones, especialmente hacia el resto de América Latina.

Sin embargo, un desarrollo industrial sostenido exige que el país pueda adquirir en el exterior los equipos, las materias primas y los combustibles indispensables. Y para poder comprar hay que vender más, sobre todo en este momento en que el país está estrangulado por el comercio exterior. Pero donde es posible hoy aumentar la producción exportable rápidamente es en el sector agropecuario. Eso obliga a actuar allí con particular energía.

El desarrollo agropecuario es urgente para superar el estrangulamiento del comercio exterior y permitir la movilización total de la economía.

Ambas cosas, desarrollo agropecuario y desarrollo industrial, exigen invertir.

El país, que ha dejado de ahorrar y de invertir, tiene que volver a hacerlo intensamente, y sujeto a criterios de interés social.

Por otra parte, para obtener un crecimiento ordenado, detener la fuga de capitales, la especulación desenfrenada, el empobrecimiento de las masas, el descrédito y la desconfianza es necesario detener la inflación.

Ningún objetivo económico o social puede ser alcanzado en tanto la moneda se degrade continuamente, los precios suban vertiginosamente y los ingresos deban ser reajustados incesantemente.

## 2. *Obtener una distribución más equilibrada del producto y de la propiedad*

Sin embargo es de la mayor importancia que el impulso al desarrollo no sea postergado hasta el momento en que el país haya salido de la inflación. La mayor causa de inflación está en el estancamiento y no se triunfará de ella sin atacar las causas de fondo.

La marcha hacia una distribución más equilibrada debe ser comenzada inmediatamente, no prometida para un futuro siempre lejano. Exige no solo mejorar la escala de las remuneraciones, sino también distribuir adecuadamente la propiedad, organizar un sistema de seguridad social eficiente que cubra los riesgos y asegure condiciones decorosas de vida en todas las circunstancias. Finalmente exige organizar una política eficaz en aspectos de directo interés social (educación, vivienda, salud, alimentación), que deberán ser reorganizados totalmente.

## 3. *Posibilitar una participación creciente del pueblo en las decisiones y en las responsabilidades*

Este objetivo supone una democratización creciente, de ningún modo limitada al ámbito político. Hace muchas décadas que no se realizan progresos sustanciales en materia de participación popular en la vida política y económica. La

reforma de las empresas de producción no ha avanzado, y el ideal de democratización no puede ser postergado allí indefinidamente.

La participación organizada del pueblo se inscribe para el PDC dentro del gran esfuerzo por la promoción popular.

#### 4. *Acelerar la integración económica y política con los otros países de América Latina*

La integración económica es urgente para ampliar los mercados posibilitando el desarrollo industrial. Un país de 2.750.000 habitantes no puede subsistir sino complementándose con otros. Pero esa complementación va más allá del terreno económico. Para evitar que la integración económica nos entregue en manos de los grandes intereses económicos internacionales y quede librada al juego de los más fuertes, es indispensable que se constituyan organismos políticos latinoamericanos capaces de orientar la integración de acuerdo al interés del pueblo.

#### 5. *Promover en otros aspectos la expansión de la persona humana*

Deberá impulsarse en todo sentido el desarrollo cultural, moral y espiritual, especialmente de los sectores populares, actualmente marginados. Dentro de este esfuerzo ocupa un lugar principal el desarrollo de la educación.

### **D. Las grandes medidas concretas**

Para actuar en estas cinco direcciones, en forma eficaz, un cierto número de acciones y decisiones concretas deben ser realizadas, como los primeros pasos del próximo período de gobierno.

Sin perjuicio de la explicación más detallada de los capítulos siguientes señalamos algunas de las decisiones urgentes.

#### 1. *Reformar la Constitución*

La Constitución debe ser reformada, pues sería ilusorio pretender una política de cambios, con estructuras políticas caducas, sobre la base de repartos, equilibrios, divisiones e irresponsabilidades.

Concretamente el PDC reafirma los siguientes 17 puntos.

##### *a. Participación política del pueblo*

a.1. Plebiscito o consulta popular, tanto en el orden nacional como municipal.

- a.2. Integración por los sectores interesados, especialmente los trabajadores, de los organismos de contralor y planificación económicos.
- a.3. Obligación de la democratización interna de los partidos políticos, y publicidad de su plataforma electoral y de sus finanzas.

*b. Libertad del elector*

- b.1. Eliminación de la Ley de Lemas.
- b.2. Separación de las elecciones nacionales y municipales.
- b.3. Elección directa por el pueblo, de las juntas locales.

*c. Responsabilidad y eficacia de los poderes públicos*

- c.1. Sustitución del Colegiado por un presidente de elección popular y directa, gobernando con un gabinete con apoyo parlamentario.
- c.2. Supresión de los privilegios.
- c.3. Establecimiento de nuevos procedimientos para abreviar y perfeccionar el sistema de sanción de las leyes por el Parlamento.
- c.4. Régimen nacional para el estudio y aprobación del presupuesto.

*d. Despolitización y tecnificación de la Administración pública*

- d.1. Eliminar el 3 y 2: exigir competencia técnica y responsabilidad funcional a los directorios de los entes industriales y comerciales del Estado, y asegurar la representación de los usuarios y funcionarios en su dirección.
- d.2. Despolitización de las Cajas de Jubilaciones y devolución a sus verdaderos dueños: pasivos, trabajadores y empresarios.
- d.3. Reorganización de las autonomías departamentales y administrativas.

*e. Democratización de la economía*

- e.1. Establecimiento de la función social de la propiedad y eliminación de los obstáculos que impiden una reforma agraria integral.
- e.2. Institucionalización de los órganos encargados de impulsar el desarrollo con amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad.
- e.3. Reforma tributaria como un efectivo instrumento de redistribución de la renta nacional.

*f. Integración continental*

f.1. Autorización a los poderes del Estado para avanzar decididamente en el proceso de efectiva integración latinoamericana.

2. *Reforzar la conducción planificada y eficiente de la economía*

Esto implica darle forma definitiva a la CIDE como organismo de planificación, reformar la organización del Estado y mejorar los procedimientos administrativos y financieros para permitir la ejecución rápida y ordenada de los planes.

Para ello es esencial obtener un Poder Ejecutivo ágil, capaz de tomar decisiones; delimitar mejor las autonomías de los entes autónomos, para convertirlos en ejecutores del Plan, sometidos a una conducción económica central; adaptar el Parlamento a un trabajo técnico; reformar la Administración según criterios modernos, despolitizándola y tecnificándola. Es importante recordar que la ineficiencia política y administrativa es tal vez en el Uruguay uno de los obstáculos mayores para cualquier transformación de fondo, e incluso para el simple desarrollo económico.

3. *Adoptar una política antiinflacionaria eficaz*

Negociar en un acuerdo social entre el Gobierno, los trabajadores y los empresarios que al mismo tiempo permita un progreso en la distribución del ingreso, un avance en la democratización de la economía y un incremento en la inversión. Este es un punto clave, porque a la sombra del esfuerzo para parar la inflación, se está realizando en el país una acumulación de ingresos en sectores privilegiados, un empobrecimiento masivo de las clases populares, un rechazo de la negociación y un uso de la fuerza que suponen un retroceso en la historia del país. Y al mismo tiempo se acentúa el retroceso económico.

4. *Poner en marcha de una vez la reforma agraria*

Contra los grupos que explotan el tema demagógicamente y postergan siempre su realización, el PDC considera la reforma agraria urgente e indispensable. El proyecto elaborado por la CIDE representa una solución suficientemente estudiada. A esta solución, el PDC propone modificaciones importantes, pero fáciles, que no impiden la adopción inmediata del proyecto. Junto a las demás medidas de desarrollo agropecuario, la reforma agraria debe permitir a la vez la reanimación económica y la elevación social del campo.

5. *Crear la industria siderúrgica.  
Promover las exportaciones industriales.  
Aplicar una enérgica política de promoción industrial,  
para el crecimiento a largo plazo*

6. *Reducir la desocupación y movilizar la economía*

A través de inversiones estatales en obras públicas y de la capitalización de recursos públicos y privados a la construcción de viviendas.

7. *Reorganizar completamente*

Los mecanismos de la seguridad social y la vivienda y mejorar sustancialmente la salud y la educación. En materia de seguridad social es imperioso sustituir la mezcla actual de privilegios irritantes, prestaciones miserables y postergaciones que privan a una gran parte de la población de todos sus derechos, por un sistema completo, equitativo y eficiente que cubra los riesgos de todos. En los demás campos definir también objetivos sociales precisos y adoptar los mecanismos institucionales para alcanzarlos.

### **Aspectos institucionales**

Para la promoción personal y comunitaria del pueblo se requiere la transformación sustancial de las instituciones políticas.

El Estado, instrumento de la realización del bien común, debe adquirir un funcionamiento ágil y eficaz, que le permita asumir las tareas de planificación, ejecución y contralor de la transformación nacional.

Las reformas abarcarán los siguientes aspectos:

#### **A. Estructuras políticas de base (Cuerpo electoral y partidos políticos)**

1. *Estatuto de los partidos.* Establecimiento de normas tendientes a dar plena vigencia a la democracia interna y amplia publicidad a la plataforma electoral y planes de gobierno, como garantía de la auténtica formación de la voluntad del Partido y de la libertad del elector a efectos del ejercicio coherente y disciplinado del poder; y la existencia de un órgano absolutamente independiente del poder administrador con el cometido y facultades de controlar el cumplimiento de aquellas normas.
2. *Ley de Lemas.* Eliminación de la pluralidad de candidatos del mismo partido para los mismos cargos y de la lista única para todos los cargos

nacionales y departamentales, para dar la mayor amplitud posible al voto popular y asegurar el funcionamiento de un gobierno con objetivos y planes predeterminados.

3. *Cuerpo electoral*. Ampliación del cuerpo electoral concediendo el derecho al voto a todos los ciudadanos sin excepciones.
4. *Consulta popular*. Vigencia y reglamentación del plebiscito por iniciativa popular, para decidir las orientaciones y medidas fundamentales que comprometen la responsabilidad de todo el cuerpo político. Por su vocación de paz y su rechazo absoluto de la violencia como pretendida solución, la DC exige que el instituto se aplique para la concertación de alianzas potencialmente bélicas.

## **B. Parlamento**

Reconstrucción de su prestigio y eficacia. Para ello:

1. Funcionamiento continuo y tecnificación de comisiones de estudio y asesoramiento.
2. Mecanismos para abreviar el proceso de elaboración de las leyes y perfeccionar su contenido.
3. Sistema eficaz de contralor de la gestión del Poder Ejecutivo y demás órganos administrativos.
4. Anulación de la iniciativa parlamentaria en los proyectos de planes de desarrollo y leyes fundamentales.
5. Responsabilidad de sus miembros, remuneración por el régimen de *dietas*, caducidad de mandato por inasistencias reiteradas; amplio sistema de incompatibilidades como garantías de la independencia total en el desempeño de la función; eliminación de la práctica de reparto de bancas, supresión de privilegios a los hombres públicos tales como las leyes especiales sobre autos, jubilaciones, préstamos, etcétera.

## **C. Administración central**

1. Sustitución del Colegiado por un presidente que actúe con un Consejo de Ministros en las grandes decisiones (planes de desarrollo, leyes fundamentales de interés nacional, acuerdos internacionales importantes, etc.).
2. Transformación de la CIDE en una Oficina de Planificación dependiente directamente de la Presidencia. Estará encargada de centralizar la información, elaborar diagnósticos, preparar planes de desarrollo, controlar su ejecución y evaluar sus resultados. Se asegurará la participación de

representaciones laborales y empresariales públicas y privadas, regionales y sectoriales y de los organismos universitarios de consulta en las tareas de planificación.

3. Creación de nuevos ministerios: Cultura, Transporte y Comunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Familia y Promoción Popular. Se descentralizarán en los ministerios decisiones hoy excesivamente centralizadas, para obtener una ejecución más ágil.
4. Reforma de los métodos de la Administración pública para modernizarla, despolitizarla y aumentar su eficiencia. Integración de la Escuela de Administración Pública en los sistemas de ingreso y promoción de todos los funcionarios públicos.  
Ingreso por concurso, revisión del régimen de ascensos y de la carrera administrativa. Participación de los funcionarios en organismos de calificación, disciplina y reglamentación interna.
5. Coordinación imperativa de toda la actividad de la Administración descentralizada con sujeción a los planes de desarrollo del Gobierno nacional.

#### **D. Función del Estado en la economía**

Será función del Estado orientar efectivamente el desarrollo y la transformación de estructuras hacia objetivos de bien común. Deberá interpretar las aspiraciones populares, e incorporar a los sectores públicos y privados en el esfuerzo común.

Para eso:

1. Se establecerá un Plan de Desarrollo Nacional que fijará los objetivos a alcanzar y los instrumentos a emplear para ese fin. Ese plan será preparado con la participación antes señalada de organismos públicos y privados, sectoriales y regionales, universitarios, laborales y empresariales, pero comprometiéndolo siempre los propósitos del Partido y responsabilizándolo ante el pueblo. Las líneas fundamentales del Plan serán ley nacional, sancionada por el Parlamento.
2. Se fijarán las formas de intervención estatal, y ampliación o supresión de servicios a cargo del Estado, de acuerdo a criterios flexibles y realistas buscando el mejor servicio de la comunidad.

El Estado utilizará, cuando sea necesario o conveniente, tanto la gestión directa como la gestión mixta o la privada, siempre orientadas al Plan y controladas eficazmente. Para elegir la solución se tendrá en cuenta la naturaleza del servicio, la capacidad y los recursos disponibles, y el poder que el servicio confiere.

3. Se asegurará la participación de usuarios, técnicos y trabajadores en la gestión de los organismos de la administración descentralizada del Estado. Será despolitizada y tecnificada.
4. Se dará impulso y apoyo a la iniciativa privada cuando se integre en el esfuerzo de la comunidad, procurando estimular la iniciativa, el esfuerzo, la eficiencia, e impulsar las formas de empresa privada socialmente avanzadas, como más adelante se detalla.

## **E. La justicia**

Reforma del sistema de justicia, lento, inadecuado, inaccesible e ineficaz y del régimen carcelario.

Para ello:

1. Adopción de procedimientos breves y directos, donde el juez participe activamente en la búsqueda de la verdad y la cesación inmediata de los actos ilegítimos. Aplicación de los principios de oralidad, concentración, intermediación y publicidad, en todos los procesos.
2. Colegialización profesional obligatoria para obtener un régimen eficaz de contralor y disciplina de la actividad y cumplir el servicio social de la defensa en forma fácilmente accesible a los sectores más débiles del pueblo.
3. Creación de una policía judicial con organismos técnicos propios.
4. Aprobación de nuevos Códigos inspirados en los principios del comunitarismo.
5. Reorganización del servicio estatal de defensa (defensoría de oficio) y unificación de los sectores con derecho a la tramitación gratuita.
6. Consagración de la carrera judicial integral que establecerá los criterios técnicos de selección a efectos de asegurar la independencia de los magistrados.
7. Reforma carcelaria sobre las siguientes bases de acuerdo a sus finalidades eminentemente sociales de readaptación del delincuente:
  - Descentralización carcelaria procurando el establecimiento de cárceles regionales de procesados.
  - Clasificación y sometimiento del delincuente a tratamientos científicos adecuados y a un régimen de educación y trabajo.
  - Integración del trabajo carcelario en la economía nacional.
  - Independencia del sistema de las instituciones policiales.
  - Fortalecimiento de los institutos que tienen a su cargo la atención y asistencia de liberados.

## F. Orientación de las instituciones económico-sociales

### 1. *Propiedad y empresa*

a. **La propiedad** será concebida como un derecho de todas las personas y en consecuencia se asegurará real y efectivamente su difusión y el acceso a esta. Deberá cumplir con su función social, y por lo tanto con una administración y uso al servicio de la comunidad. Eso significa:

a.1. En la propiedad rural: Preferencia para los regímenes de tenencia familiar (entendida como dimensión óptima de un área que racionalmente explotada permita la subsistencia decorosa de un núcleo familiar) y comunitaria de la tierra y consagración de institutos eficaces para la promoción de los trabajadores rurales y sus familias a la condición de propietarios.

No admisión de la tenencia de la tierra improductiva y erradicación del latifundio. Expropiación y redistribución de la tierra que no cumple su función social, para alcanzar un régimen social más justo. Indemnización justa, pero pago a plazos o en bonos cuando sea necesario, para poder financiar la reforma agraria y posibilitar la reinversión productiva.

a.2. En la propiedad urbana: Consagración del derecho de todas las familias a alcanzar la propiedad de la vivienda, cualquiera que sea su nivel económico. Supresión de la especulación en viviendas y en tierras. Progresivo establecimiento de relaciones fijas entre el valor de la propiedad y la renta. Creación del Ministerio de la Vivienda y el Urbanismo encargado de dirigir la acción en forma planificada y coordinar con los municipios la tarea de encauzar el desarrollo urbano.

b. **La empresa.** Cualquiera sea su naturaleza será colocada al servicio del bien común, expresado a través de los objetivos y metas del plan de desarrollo. Se adoptarán estatutos legales que faciliten la reforma de la empresa llevando a la participación de los trabajadores en los beneficios, organización, dirección y propiedad de las mismas. Se impulsarán según sean más adecuadas al caso, las empresas familiares, comunitarias y cooperativas, sin perjuicio de establecer los sistemas de participación antes mencionados.

### 2. *Sociedades intermedias*

La Democracia Cristiana como fuerza revolucionaria pretende realizar históricamente una sociedad comunitaria.

A tal fin movilizará a todos los ciudadanos, sujetos activos de la vida social, creando, impulsando o perfeccionando un tejido de comunidades de base coro-

nadas por sociedades intermedias, encargadas de representar y realizar democráticamente el bien común.

Esto implicará institucionalizar:

- a. Organizaciones de acción comunitaria: tanto en el medio rural como urbano, tales como comisiones de vecinos, instituciones sociales, culturales, recreativas, clubes deportivos, asociaciones familiares, etcétera.
- b. Organizaciones con finalidad socioeconómica: tales como sindicatos, movimientos cooperativos, entidades empresariales, asociaciones de ahorro y préstamos, etcétera.
- c. Organizaciones relacionadas con la seguridad social y la salud: tales como asociaciones de pasivos, instituciones de seguros sociales, mutualistas médicas, etcétera.
- d. Sociedades intermedias para la participación popular, en la acción pública ya sea de gestión industrial y de servicios públicos o de contralor (Instituto del Trabajo, Comisión Nacional de Subsistencias, etc.), por la vía de la representación, el asesoramiento, la realización de funciones delegadas o la integración en los organismos correspondientes.

Una política de esta envergadura supone necesariamente una vasta tarea educacional, para jóvenes y adultos. Exige superar la mentalidad individualista y lograr conciencia social y capacitación para las responsabilidades de una sociedad comunitaria.

## **G. Organización municipal**

El Partido Demócrata Cristiano procurará hacer de los gobiernos municipales verdaderos centros de expresión del pueblo, dedicando especial atención a los problemas departamentales y comunales.

Se realizarán reformas radicales en las anacrónicas estructuras actuales para asegurar la participación del pueblo en la vida departamental y local, y al mismo tiempo racionalizar y desburocratizar la Administración municipal.

Para ello propiciará una reestructuración de las circunscripciones municipales las que deberán ser consideradas, no como nuevos espacios geográficos, sino como espacios donde se realizan interacciones socioeconómicas.

### *1. Reformas institucionales*

El Gobierno departamental será ejercido por el intendente, los alcaldes y la junta departamental.

Corresponderán al intendente y los alcaldes las funciones ejecutivas y administrativas, y a la junta departamental la función legislativa.

Cada departamento se dividirá en comunas, regidas por alcaldes. El alcalde será elegido por votación de los habitantes de la comuna, en lista separada de la Intendencia y Junta Departamental. El candidato a alcalde deberá ser habitante de la comuna en que se postula.

Cada comuna a su vez estará dividida en las diferentes comunidades naturales, las que elegirán sus comisiones vecinales o de fomento, cuya función se legislará e institucionalizará dándoles materia y competencia determinadas. En cada comuna funcionará una comisión local que estará integrada por un representante de cada comisión vecinal reconocida.

El alcalde en sus decisiones comunales, deberá oír necesariamente a la comisión local y cuando adopte decisiones opuestas a las de la comisión, las mismas serán apelables ante el Concejo de Alcaldes.

El intendente será el administrador general y representará al Ejecutivo departamental. Será además responsable de la Administración central departamental y de todo aquello que afecte a la comunidad departamental en forma general.

En cada departamento funcionará un Concejo de Alcaldes presidido por el intendente. El Concejo de Alcaldes, bajo la presidencia del intendente, resolverá los problemas de importancia e interés departamental, como el presupuesto general de gastos y recursos, el plan de obras públicas, las emisiones de deuda, etcétera.

La elección del Gobierno departamental deberá realizarse en fecha diferente de la elección nacional.

## 2. *Materia tributaria*

Se garantizará a los Gobiernos departamentales la puntual percepción de los recursos recaudados por el Estado, para permitirles el normal cumplimiento de sus obligaciones. Se les reservarán recursos propios destinados a permitir a los Gobiernos departamentales su pleno desarrollo económico.

## 3. *Funciones*

Se reorganizará la Administración departamental para adaptarla a las nuevas funciones, en particular para un planeamiento físico que permita encauzar el desarrollo urbano, y realizar políticas de tierra urbana, vivienda, de transporte urbano y local, suministros, etcétera. Estos puntos se tratan detalladamente en los capítulos correspondientes.

Para la ejecución de esas políticas cada gobierno departamental deberá crear sus oficinas técnicas de planificación, formular sus planes (en especial, sus planes directores departamentales y comunales) y racionalizar su administración según principios similares a los de la reforma administrativa nacional.

#### 4. *Comisiones vecinales y de fomento*

El Partido Demócrata Cristiano considera a las Comisiones vecinales y de fomento los órganos de base en que se agrupan homogéneamente las comunidades que forman la ciudadanía y que por lo tanto representan auténticamente al pueblo. Por eso quiere legalizarlas, jerarquizarlas y estatuir las, para abrir las puertas del Municipio a una verdadera participación del pueblo organizado en el Gobierno departamental.

Se designará a las comisiones vecinales y de fomento el cometido de *comisiones auxiliares del Gobierno departamental*.

Se creará el Estatuto de las Comisiones Vecinales y de Fomento, por el que se les asegurará su autonomía y se les asignarán responsabilidades como organismos auxiliares.

Se les reconocerá intervención en la gestión municipal, reglamentándose la elección de sus comisiones directivas con la intervención de la Corte Electoral.

Se les asignarán cometidos educativos y fiscalizadores de las ordenanzas municipales y se programarán con ellas, los planes de obras y servicios de la zona.

Se propiciará la creación de centros de barrio facilitando el predio correspondiente y el asesoramiento técnico necesario para la formación y promoción de la comunidad.

### **Aspecto económico**

#### **1. Desarrollo y planificación**

##### *A. Necesidad de la planificación y del desarrollo*

En el momento actual la opción libertad económica absoluta o intervención estatal ha sido superada. De hecho o de derecho, el Estado desempeña universalmente un papel muy importante en la vida económica de un país. La opción es entonces intervenir bien o intervenir mal. En otras palabras, intervenir con planificación o intervenir sin planificación.

El PDC afirma que el Uruguay debe iniciar un gran proceso de desarrollo. Pero entiende el desarrollo no como un simple aumento del ingreso per cápita, sino como una elevación del nivel de vida material y espiritual, personal y comunitario. Por tanto el crecimiento económico estará orientado a la satisfacción de las necesidades y el desarrollo deberá aumentar la disponibilidad de bienes y servicios y transformar las estructuras sociales. Una economía del desarrollo convierte en indispensable la labor de planificación. Pero el PDC afirma enérgicamente que si la planificación es capaz de preparar racionalmente los proyectos

de acción, exige además la existencia de un poder capaz de convertir el proyecto en realidad. «Allí donde se ha levantado la bandera de la planificación y se han elaborado planes que, en fin de cuentas, han servido solo como material de biblioteca, una nueva frustración se ha agregado a las muchas que nuestros países están teniendo en términos de bienestar y progreso social» (CIDE, *Estudio económico del Uruguay*, «Introducción»). La programación de objetivos, metas y medios, debe ser expresión de una voluntad nacional de progreso, y debe comprometer al poder encargado de llevar a la práctica el plan. Sin estas condiciones la planificación se transforma solo en un ejercicio intelectual. La planificación adquiere sentido solo si es capaz de orientar el progreso social.

#### *B. El plan, acto político*

Para el PDC, el plan es un acto político. Las decisiones en torno a objetivos, metas, costos sociales y económicos, e instrumentos elegidos, constituyen, en definitiva, opciones políticas que responsabilizan directamente al Gobierno. Este carácter esencialmente político del plan plantea, al mismo tiempo, el problema de su democratización. Paralelamente, la complejidad de las realidades que el Plan enfrenta exige la utilización de recursos técnicos igualmente complejos. La delimitación de campos y la complementación de funciones entre la técnica y la política es el segundo gran problema que plantea la planificación nacional.

#### *C. Tecnificación del plan*

El PDC no solo consolidará una Oficina Nacional de Planificación vinculada al más alto nivel del Poder Ejecutivo sino que creará oficinas de planificación complementarias en los ministerios y demás organismos nacionales y departamentales con personal técnico de la mayor capacitación. A esto agregará la revisión de los métodos de trabajo del Parlamento.

#### *D. Democratización del país*

El PDC afirma la necesidad de democratizar el plan teniendo en cuenta:

- su propio concepto del valor de la persona humana y de su participación libre y responsable en el proceso de desarrollo, y
- la eficacia del plan que en un régimen no dictatorial exige la formación de una conciencia nacional.

El PDC entiende que para el cumplimiento de estos objetivos se hace necesario el establecimiento de un diálogo ampliado a todos los sectores de la vida nacional, diálogo que presupone:

1. La información necesaria sobre los grandes temas nacionales para que los distintos sectores puedan opinar con conocimiento de causa. Fundamentalmente, es necesario que el Estado realice un esfuerzo serio de información económica destruyendo conceptos erróneos acerca de la realidad económica del Uruguay.
2. La creación de estructuras que posibiliten el diálogo. Los organismos intermedios deberán superar las preocupaciones meramente reivindicativas mediante el planteo constante de los grandes temas nacionales. Pero el Estado debe crear los órganos adecuados para que las representaciones empresarias y laborales, públicas y privadas, sectoriales y regionales, y la Universidad, participen en la planificación.
3. La creación de un Consejo de Acuerdo Social con participación tripartita de gobierno, asalariados y empresarios, para considerar y resolver los puntos de decisión política que más directamente requieren una aceptación general. Sin perjuicio de la integración tripartita, el gobierno debe aportar los lineamientos directores de la política a seguir, actuando en el Consejo de Acuerdo Social como informador de la misma y mediador en las oposiciones entre grupos, a fin de que cada uno ceda hasta un punto justo que redunde en el bien común.

El Consejo en sus deliberaciones deberá llegar a acuerdos precisos, especialmente sobre las políticas de precios, ingresos e inversión. Estos acuerdos serán luego sostenidos por el compromiso mutuo y también por el poder del Gobierno. La existencia del Consejo de Acuerdo Social no significará, por parte del Gobierno, delegación de su responsabilidad de conducción política. La responsabilidad de la coherencia del Plan y de la búsqueda del bien común no puede ser delegada.

Por otra parte la participación de la población en la etapa de planificación debe reflejarse en la etapa de la acción. En este sentido, los distintos planes sectoriales deben prever programas de cooperación popular directa, que además de un valor económico tienen un muy importante valor como base para la consolidación de una conciencia nacional.

#### *E. Coordinación para la ejecución del plan*

El poder político debe orientar el plan en sus diversas etapas desde la preparación del diagnóstico hasta el control de ejecución.

Para esto el Uruguay, necesita un reordenamiento en su estructura institucional que otorgue a los organismos de planificación el lugar que les corresponde. En tal sentido, se deberá coordinar la acción de los ministerios entre sí y con el organismo de planificación propiamente tal. Se establecerá además una

coordinación directa y efectiva con los organismos descentralizados y con los gobiernos departamentales.

## 2. Desarrollo agropecuario

### A. *Objetivos*

El PDC considera indispensable realizar en el próximo período un gran esfuerzo por el desarrollo agropecuario, orientado a dos fines:

- Permitir la superación de la crisis, aumentando la producción y dando de ese modo una base sólida al crecimiento sostenido del resto de la economía.
- Modificar y mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población rural.

### B. *Medios a emplear*

1. **Para superar la crisis económica** afirma la necesidad de aumentar enérgicamente la producción, especialmente la producción exportable, lo que exigirá:

- a. Impulsar fuertemente el progreso técnico aumentando la investigación y el asesoramiento a los productores para extender las praderas artificiales y mejoradas, la rotación y la fertilización, mejorar la sanidad animal, acortar el ciclo ganadero, lograr altos rendimientos por hectárea en los cereales, preservar el suelo, y enseñar a producir, con buena técnica, producciones no tradicionales.
- b. Ampliar mediante estímulos claros (precios, mejora de la comercialización, etc.), las áreas cultivadas de trigo, arroz, otros cereales, oleaginosos, forrajeras, citrus, etc. El solo progreso técnico no podría permitir el indispensable aumento de las exportaciones con la rapidez que exige la angustiosa situación del país. El Gobierno asegurará la colocación de los saldos exportables en el mercado externo.
- c. Sustituir por producción nacional bienes importados que pueden ser producidos en el país, como los sacarígenos.
- d. Aumentar las producciones que permiten atender el consumo interno liberando saldos exportables, principalmente de carne (producción de aves, cerdos, etc.).
- e. Sin embargo, si se quiere lograr resultados claros en estos campos, y un aumento sostenido en la producción, es indispensable una modifica-

ción profunda en la distribución y la tenencia de la tierra. Esta modificación será objeto de un programa de reforma agraria a iniciarse inmediatamente.

2. **Para modificar sustancialmente las condiciones de vida de la población rural**, afirma que la transformación de estructuras es la condición primera e inevitable. 40.000 minifundistas, actualmente condenados a vegetar en la miseria por disponer de tierra insuficiente, deben ser dotados de establecimientos de tamaño adecuado para permitir obtener ingresos suficientes, un nivel de vida humano y la capitalización e incorporación de técnicas modernas. Esa reforma agraria se hará con la tierra que los actuales latifundistas hacen trabajar extensivamente por peones cuyas condiciones de vida (nivel material y cultural, e imposibilidad de llevar vida de familia) son una vergüenza que el país no puede dejar subsistir. Así la reforma agraria eliminará de raíz las dos mayores causas de retroceso social. Esta acción será acompañada por una intensa política de vivienda, educación, asistencia a la salud, y de mejora de la alimentación, los transportes y las comunicaciones en el medio rural, para que esa población participe efectivamente en el bienestar social.

### C. *Características de la reforma agraria*

1. Se redistribuirán las tierras de tamaño excesivo y las de tamaño insuficiente, por una acción directa de expropiación, complementada por la presión impositiva y la obligación legal de ajustarse a los límites en el momento de la venta o la herencia.
2. En cada zona, de acuerdo al tipo de suelo y a las posibilidades de producción (proximidad a mercados, existencia de medios de transporte, etc.) se fijará el tamaño de la *unidad económica de producción*. La reforma tendrá como uno de sus objetivos lograr que ningún productor disponga de menos tierra que la correspondiente a una *unidad económica de producción*, ni de más tierra que el equivalente a seis unidades en todo el país. En los casos de propiedad cooperativa o colectiva, los límites se aplicarán por cada familia integrante.
3. Serán expropiables los excedentes de tierra de un propietario por encima del máximo admitido, y los predios de extensión insuficiente cuando se expropian para entregar a cambio una *unidad económica de producción*. Serán principalmente expropiados los establecimientos que no cumplan los mínimos de productividad y/o las disposiciones sociales relativas al trabajador.
4. La reforma tenderá a multiplicar los predios, de explotación familiar, con mínima intervención de asalariados, e integrados en cooperativas para el uso de maquinaria, la comercialización y otros servicios. Sin embargo promoverá la

- experimentación de explotaciones cooperativas con propiedad indivisa de la tierra, ateniéndose a los resultados de la experiencia para su multiplicación.
5. Extenderá al máximo la tenencia en propiedad (familiar o cooperativa). Legislará sobre el arrendamiento extendiendo el plazo mínimo, reglamentando las prórrogas, estableciendo mecanismos judiciales para la revisión del precio y garantizando al arrendatario la recuperación de las inversiones y mejoras. Prohibirá la propiedad de la tierra por sociedades anónimas.
  6. Los nuevos ocupantes pagarán la tierra a largo plazo (20 a 30 años), de modo de poder atender el pago con la producción del establecimiento, sin descapitalizarse.
  7. La expropiación de tierras pertenecientes a latifundistas se hará indemnizando en bonos a largo plazo (20 a 30 años), de aceptación obligatoria, para no distraer recursos que el país necesita destinar a inversión, evitar la fuga de capitales y las presiones inflacionarias, dar tiempo a la reinversión productiva y asegurar en definitiva que la reforma no se interrumpa por falta de recursos.
  8. Tanto las cuotas de adquisición de tierra como los bonos tendrán reajuste automático para mantener su valor real. De este modo se evitará que los derechos y obligaciones queden librados al azar de la inflación.
  9. El programa de expropiación, división y reparcelamiento alcanzará entre 3 y 5 millones de hectáreas, en diez años. El efecto indirecto de los impuestos y las prohibiciones legales completará la transformación.
  10. En la adjudicación de las tierras se dará prioridad entre otras a las siguientes categorías de personas:
    - Los arrendatarios, medianeros y asalariados que trabajaban la tierra expropiada.
    - Los minifundistas de la zona o de otras áreas.
    - Las personas que hayan recibido enseñanza agraria.
    - Los padres de familia según su carga familiar.
  11. Se utilizará la presión impositiva para forzar la división de los predios que sobrepasen los máximos de tamaño y para presionar el aumento de producción. Para esto se aplicará un impuesto a la tierra fuertemente progresivo, por encima de los límites de tamaño establecidos y un impuesto a la baja productividad, aplicado sobre producciones fictas variables con la zona y el tipo de suelo.
  12. Se estabilizarán los precios de los productos agropecuarios a niveles planeados en relación con el nivel interno de precios, de modo de evitar el juego distorsionador de los precios libres y la anarquía que introducen en la distribución del ingreso. A este fin se creará un fondo de estabilización, colocado

- entre el mercado interno y el mercado externo, y administrado con participación de los productores. El fondo será en divisas y usará el crédito externo para absorber las fluctuaciones.
13. El Estado participará activamente en la comercialización de productos agropecuarios (en particular en lana, cereales y oleaginosos) para asegurar la vigencia de los precios planeados, evitar retenciones y romper monopolios. Complementariamente estimulará la comercialización auténticamente cooperativa eliminando intermediarios.
  14. Se establecerán planes agrícolas regionales con los siguientes objetivos:
    - impulsar el desarrollo de las zonas retrasadas que disponen de suelos mal aprovechados.
    - Coordinar localmente las políticas de tierra, extensión agrícola, vialidad, educación, etc., para que se complementen impulsando, en cada área, un desarrollo integral.
    - Permitir la integración de los organismos intermedios al esfuerzo de reforma agraria.
  15. Se ampliarán los seguros agrícolas.
  16. Se establecerá una protección real de los derechos del asalariado rural, ajustando las disposiciones vigentes e introduciendo sistemas realistas y eficaces de control y sanción para evitar que las prescripciones sobre salarios, vivienda, etc. queden otra vez en vaga literatura inaplicada.
  17. Paralelamente el PDC pondrá en vigencia programas de vivienda, educación, salud, transporte, comunicaciones y seguridad social en el medio rural para transformar las condiciones de vida en ese medio.
  18. La ejecución del programa de reforma agraria estará en su parte principal a cargo del Instituto de Colonización bajo las orientaciones de política dictadas por el Ministerio de Ganadería y Agricultura en un Consejo de Coordinación que tendrá representación de los distintos organismos públicos y privados involucrados en la reforma (Banco de la República, Ministerio de Obras Públicas, entes de enseñanza, promoción popular, representaciones gremiales, organismos regionales y locales ,etc.).

#### *D. Apoyo al Plan de CIDE*

Dada la amplia coincidencia de objetivos y reconociendo su seriedad técnica, el PDC ha ofrecido y mantiene el apoyo a los proyectos de Ley de Promoción Agropecuaria de CIDE, actualmente a estudio del Parlamento. Sin perjuicio de las discrepancias que resultan de los puntos anteriormente mencionados (especialmente en cuanto a las indemnizaciones, la política de precios y varios aspectos

de la política social) sigue entendiendo que podrían ser una base de acuerdo nacional si otras fuerzas se resolvieran a apoyarlos.

### **3. Industria**

#### *A. Crítica a la situación actual*

La industria uruguaya, que en el largo plazo debe jugar el papel fundamental en el desarrollo, se encuentra en estos momentos en una profunda crisis. Este hecho ha traído aparejado el empobrecimiento social y el aumento intolerable de la desocupación. Son factores principales de esta situación, los siguientes:

- a. El mercado interno muy pequeño, que dificulta la utilización de las tecnologías más modernas.
- b. El desequilibrio en la balanza comercial, que impide la provisión de materias primas para un mayor desarrollo industrial.
- c. La inflación creciente que desequilibra continuamente precios y costos, eleva los intereses, desvía su canalización de los destinos industriales.
- d. El enorme peso de la estructura burocrática y de los costos sociales cargado en proporción excesiva sobre el costo de la mano de obra por la vía impositiva directamente sobre los costos industriales. Este factor limita la capacidad adquisitiva del consumidor y disminuye la capacidad competitiva de la industria nacional.
- e. La existencia de industrias antieconómicas, superpuestas o repetidas inútilmente, con enorme proporción de equipo inactivo o de bajo coeficiente de utilización.
- f. La política de salarios y prestaciones sociales anárquica e irracional.
- g. La carencia total de política económica, con medidas a ciegas, sin planes, cediendo solo ante grupos de presión o problemas urgentes de solución imperativa, siempre con soluciones improvisadas.

#### *B. Objetivos y medios del desarrollo industrial*

El PDC considera indispensable cambiar radicalmente esa situación. El país deberá ser en el futuro fuertemente industrial y es la industria la que debe proporcionar el mayor crecimiento de la ocupación y del producto.

Pero ningún plan de promoción industrial es posible sin una base económica sana. Para ello se necesita:

- a. Planificación.
- b. Eficiencia administrativa.

- c. Uso adecuado del crédito y de la tributación como instrumento de promoción.
- d. Detención de la inflación.
- e. Equilibrio en la balanza de pagos.
- f. Política de productividad.
- g. Política de orientación, formación y aprovechamiento de los recursos humanos, en el doble aspecto: empresarial y técnico.
- h. Investigación de recursos naturales.
- i. Investigación tecnológica.
- j. Política de control de calidad.
- k. Política de equipamiento y modernización de equipos industriales.

La industria será promovida por el PDC según las siguientes orientaciones:

1. **Ampliación del medio interno.** Se ampliará rápidamente el mercado interno, mediante una política de fomento de la construcción apropiado a las necesidades existentes. Este impulso a la construcción, a la vez de cumplir una función social con relación a las necesidades habitacionales, producirá ocupación y actuará como movilizador de la economía, y en particular de la industria. Esto será posible apoyándose en el aumento de la producción agropecuaria, que permite importar las materias primas, combustibles y equipos para la industria en crecimiento.
2. **Conquista de mercados externos.** La sola ampliación del mercado interno, dada la escasez de población del país, no puede constituir solución para el problema industrial. Se realizará una enérgica política de fomento de las exportaciones industriales, particularmente por integración industrial dentro de la ALALC. En este campo la acción del gobierno significará un vuelco radical respecto al actual abandono de los problemas de integración latinoamericana.
3. **Estímulos selectivos.** Para lograr los fines anteriores se desarrollará una labor de planificación, estímulo selectivo y contralor de la actividad industrial. Se crearán los mecanismos de crédito y las reducciones impositivas, que estimulen la implantación de industrias que contribuyan al desarrollo nacional (vigencia industria de fertilizantes) y al bienestar social, desalentando las inversiones improductivas, así como las excesivas en relación con los mercados disponibles, necesariamente antieconómicos.  
Los organismos planificadores estarán integrados por técnicos capaces, tendrán participación efectiva del sector privado y no serán politizados ni burocratizados. Incluirán los mecanismos de consulta necesarios.
4. **Industrias a crear.** Con referencia a las industrias no explotadas, debe realizarse una tarea íntegra de investigación, para determinar qué nuevas indus-

trías productivas deberán implantarse en el país, utilizando los cuerpos técnicos indicados más arriba. El estudio que se realice demostrará que campos de actividad son viables. Sin perjuicio de esto, deben señalarse:

- a. *La industria siderúrgica.* Se creará la industria siderúrgica desde la extracción del mineral de hierro nacional hasta la laminación. La explotación se hará por una empresa con participación del Estado, de alta eficiencia.
- b. *La pesca.* Se promoverá un gran desarrollo de la industria pesquera. La actividad del Estado deberá concentrarse sobre la investigación, experimentación y asesoramiento. Se pondrá el acento en la eficiencia de la actividad pesquera, confiándose la pesca, industrialización y comercialización al dominio privado, con fuerte apoyo al régimen cooperativo.

#### **4. Energía**

El PDC considera indispensable aumentar, siempre en la esfera estatal, la capacidad de producción de energía, de acuerdo a las proyecciones técnicas de crecimiento de la demanda. De este modo se evitará que la falta de energía pueda volverse una traba al esfuerzo de desarrollo.

Para eso deberá establecerse una autoridad responsable de definir y coordinar la política energética. Esta coordinación estará a cargo del Ministerio de Industria y Energía.

En particular el PDC se propone:

- a. Iniciar la construcción de la represa de Palmar.
- b. Concertar con la Argentina acuerdos precisos en cuanto a la fecha en que se iniciaría la construcción de Salto Grande.
- c. Preparar la construcción de centrales térmicas.
- d. Negociar la interconexión eléctrica con los países limítrofes, para aprovechar mejor la capacidad de generación.
- e. Denunciar los contratos petroleros restableciendo el ejercicio del monopolio estatal por ANCAP.
- f. Investigar seriamente los recursos naturales en petróleo y gas natural.

#### **5. Transporte y comunicaciones**

##### *A. Transporte*

El deterioro de vías y carreteras principales, la insuficiencia y precariedad de la red de caminos secundarios, los continuos y onerosos subsidios estatales al

tráfico ferroviario, y el tráfico automotor de pasajeros y la inestabilidad de las empresas de transporte automotor de cargas son índices elocuentes de distorsiones y de falta de eficiencia del sistema de transportes. Esto refleja la falta de una política coordinada que abarque el conjunto del transporte.

Existen razones de importancia para corregir los defectos e insuficiencias que presenta el transporte actual. La ubicación geográfica del Uruguay es privilegiada para el intercambio comercial. Como centro de concentración de productos regionales para su transporte marítimo extrazonal, o como vía terrestre de comunicación intrazonal.

El Uruguay aprovechará al máximo esa posición obteniendo el máximo resultado de la infraestructura actual y transformándose en un exportador de servicios de transporte. Esto exige un reordenamiento del sistema actual para dotarlo de la eficiencia necesaria.

De acuerdo con estos lineamientos generales, el PDC perseguirá los siguientes objetivos:

1. **Coordinación.** Se creará un Ministerio de Transporte y Comunicaciones encargado de coordinar toda la política de este sector.
2. **Infraestructura**
  - a. Complementará y recuperará la red terrestre. En particular:
    - a.1. Ampliará y mejorará la red de caminos secundarios, multiplicando por cinco la longitud de caminos pavimentados.
    - a.2. Construirá rutas primarias transversales, especialmente las utilizables por el tráfico internacional.
    - a.3. Mejorará las rutas troncales primarias y la red ferroviaria.
  - b. Realizará conexiones con la República Argentina que permitan efectuar un intercambio terrestre regular y permanente (puentes sobre el río Uruguay y *ferry boats* en Colonia).
  - c. Rehabilitará los puertos de Montevideo, Nueva Palmira y Fray Bentos como centros de embarque de los productos de la región. Por lo tanto, y en la medida que lo requieran sus instalaciones, deberán adecuarse o complementarse para estar en condiciones de cumplir con esta finalidad.
  - d. Mejorará el aeropuerto de Carrasco para dotarlo de condiciones de eficiencia a los efectos de asegurar el intercambio por vía aérea con el resto del mundo.
  - e. Mejorará los aeropuertos del Interior para el servicio interno.
3. **Explotación de los servicios terrestres.** El PDC propenderá al ordenamiento de los servicios de transporte terrestre mediante su coordinación en as-

pectos técnicos, reglamentarios, tarifarios y de inversión de acuerdo a las siguientes orientaciones generales:

- a. Se establecerá un régimen de competencia controlada, que consolide y estimule la explotación del transporte automotor a cargo del sector privado. La intervención estatal se limitará a la explotación ferroviaria y a asegurar que, conjuntamente con el transporte automotor privado, se organice el transporte como servicio público regulado por el interés nacional.
- b. Merecerá especial atención la organización y desarrollo de la actividad privada tendiendo al agrupamiento cooperativo de los pequeños empresarios, sin que dicho agrupamiento llegue a constituir regímenes monopólicos.
- c. Se procurará orientar el desarrollo del transporte terrestre poniendo especial atención en:
  - c.1. Evitar el crédito indiscriminado que permitió importar un número exagerado de camiones. Se ordenará el crédito al plan.
  - c.2. Evitar la descapitalización de la empresa ferroviaria por insuficiencia de renovaciones, que está comprometiendo las posibilidades de prestación de los servicios, especialmente de pasajeros.
  - c.3. Reglamentar y controlar el transporte automotor de carga como servicio público y defenderlo contra la competencia de transportistas del extranjero.

**4. Explotación de servicios acuáticos.** El PDC propulsará el desarrollo de la flota marítima nacional, estatal y privada, como elemento básico para la independiente elección de mercados para la colocación de la producción nacional y para economizar el pago al exterior de sumas cuantiosas en fletes, que comprometen el balance de pagos. En particular completará la flota petrolera para atender totalmente las necesidades.

Se aprovecharán para esto las soluciones que sean compatibles con las posibilidades de la inversión y los requerimientos de otros sectores económicos más apremiados.

Con respecto a la flota estatal se procurará una mayor eficiencia en los aspectos administrativos, comerciales y laborales.

Se garantizará a través de convenios, acuerdos o entendimientos un tratamiento ágil, justo y recíproco en las reglamentaciones sobre usos de vías, conexiones y trámites.

Se considerará a la navegación fluvial interna como una reserva del futuro, ya que el exceso de oferta de transporte terrestre haría inoportuno su desarrollo actual. Sin embargo se reorganizarán y coordinarán los servicios portuarios para obtener mayor productividad y menores costos de operación.

## **B. Comunicaciones**

El PDC considera que la mala administración, la falta de planes coordinadores, la excesiva centralización administrativa de algunos servicios, la excesiva autonomía de otros y la distribución irracional de cometidos entre los distintos organismos han llevado a que servicios fundamentales como el correo, el telégrafo y el teléfono hayan caído a un nivel de ineficiencia inadmisibles.

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones comenzará por establecer una coordinación de políticas.

Por otra parte se creará un nuevo organismo nacional de telecomunicaciones que reunirá los servicios telefónicos, telegráficos, de télex, etc. Este organismo integrará en un solo plan los proyectos de ampliación de microondas, alta frecuencia y líneas y equipos telegráficos y telefónicos, de modo de crear una red moderna al nivel que exige el desarrollo.

Con respecto al Correo, el PDC postula una reorganización total dotándolo de la autonomía necesaria, realizando inversiones en edificios y equipo, y modernizando sus procedimientos.

## **6. Turismo**

El PDC considera que el turismo —en nuestro país— además de sus objetivos sociales debe jugar un papel fundamental como industria generadora de divisas, y como tal debe ser desarrollada. Señala dos etapas de distinta urgencia en el momento actual:

- a. Promoción inmediata del turismo extranjero, sobre una base técnica y con planes a corto plazo, apoyando específicamente los equipamientos indispensables para dicho turismo.
- b. A medida que se supere la crisis, la promoción del turismo social aplicado progresivamente a capas cada vez más numerosas del pueblo.

El PDC considera que esta segunda etapa no debe ser postulada en la coyuntura económica actual, en la que el ahorro nacional y las inversiones del sector público deben orientarse a industrias productoras de riqueza más que al mejoramiento de las posibilidades turísticas globales del pueblo.

La promoción del turismo internacional exige la sustitución de la Comisión Nacional de Turismo por la acción de un ministerio con responsabilidad definida sobre el turismo, para dar los recursos, la atención, la jerarquía indispensables a una gestión turística efectiva.

Paralelamente se adoptarán las siguientes medidas bajo la autoridad del ministerio indicado:

- a. Establecimiento de un Fondo Nacional de Turismo de monto adecuado a las inversiones a efectuar.
- b. Reestructuración de las agencias en el exterior y utilización del servicio diplomático para la promoción turística.
- c. Determinación de propiedades y estímulo o acción directa para lograr la adecuación de alojamiento, transportes, aeropuertos, terminales, tramitación aduanera, gastronomía, souvenirs, giras turísticas, etc.
- d. Coordinación de los esfuerzos privados y estatales en materia de inversiones, propaganda, servicios, etc., a través de representación de las gremiales patronales y obreras, en la asesoría del ministerio.
- e. Instrucción o profesionalización de las distintas actividades turísticas, creando recursos en la Universidad del Trabajo para personal de hoteles y otros servicios (guías, intérpretes, etc.).
- f. Realización de obras públicas y promoción de manifestaciones culturales, deportivas, sociales o comerciales, que agreguen interés a nuestro país sirviendo al mismo tiempo al desenvolvimiento cultural del pueblo.
- g. Creación de una conciencia nacional de apoyo al turista extranjero reprimiendo abusos de todo tipo y alentando las manifestaciones de cordialidad hacia el visitante.
- h. Tecnificación de ordenanzas, legislación, etc. Creación de la zona *nacional turística*, en la cual las autoridades nacionales del turismo tendrían facultades bien definidas.

El PDC considera que la planificación y tecnificación detallada de la promoción turística permitirá la obtención en volumen grande de divisas esenciales para la superación de la crisis actual. Superada esta etapa el desarrollo del turismo social será una de las manifestaciones naturales de un bienestar social creciente.

## **7. Reforma tributaria**

### *A. Objetivos generales*

El Partido Demócrata Cristiano realizará en el Uruguay una profunda reforma tributaria con dos finalidades principales:

- a. Una finalidad económica: la obtención de los recursos necesarios para poner en marcha el desarrollo económico y social.
- b. Una finalidad social: la redistribución de la riqueza nacional a través de una participación progresivamente mayor de los sectores económica-mente más poderosos en la carga fiscal.

El PDC conjugará estas dos finalidades en forma armónica no permitiendo que criterios puramente fiscalistas desatiendan la injusta realidad social que nos rodea, ni que criterios de justicia social puedan desconocer los efectos económicos —directos e indirectos— que toda política fiscal supone.

El volumen de recursos que el sistema tributario proporcionará será fijado como meta según el volumen de gastos que el Estado se fije de acuerdo con el programa de desarrollo económico y social. El PDC modificará vigorosamente el actual sistema en que los impuestos indirectos se trasladan en perjuicio de los grandes sectores populares, por otro en el que los impuestos directos, personales y progresivos proporcionarán el mayor volumen de los recursos.

El PDC simplificará además, el sistema tributario, excesivamente complejo e irracional, formado por acumulación continuada de impuestos de puro criterio fiscalista. También concentrará esfuerzos para aumentar la eficacia de la administración tributaria, evitando y sancionando el alto grado de evasión que se registra en el país, fuente de desigualdades, privilegios y competencia desleal.

**1. Redistribución del ingreso y la propiedad.** En consecuencia el PDC reducirá los impuestos al consumo en sus distintas manifestaciones. Paralelamente elevará de manera significativa la recaudación procedente de los impuestos personales a la renta y al patrimonio, y de los impuestos a las superrentas y a la baja productividad de la tierra. De esta manera, el sistema reflejará una mayor justicia y permitirá un incremento de la recaudación sin afectar los costos de producción. A la noción de superrenta se le ajustará el sentido que la inflación tiende a desvirtuar, de modo de evitar la descapitalización en términos reales.

En los impuestos personales se desgravará el mínimo vital y, en los impuestos al capital, *el bien de familia*. A este objeto se actualizará la definición de *bien de familia*. Tanto este concepto como el de mínimo vital se actualizarán automáticamente.

Los impuestos al patrimonio y a la herencia se estudiarán de modo que tiendan efectivamente a realizar una redistribución de la propiedad. Para esto serán fuertemente progresivos a medida que aumente el volumen de bienes poseídos.

**2. Presión hacia una mayor productividad.** Por otra parte el sistema impositivo se orientará en el sentido de presionar hacia la mayor productividad.

En este sentido, el PDC comparte la tesis de reducir los impuestos que son proporcionales al volumen de producción (v. g.: detracciones) y aumentar los impuestos a la posesión de factores productivos (v. g.: a la tierra y a la producción ficta o a la baja productividad). En ese sentido el fondo de estabilización de los precios agrícolas no estará encarado con criterio primordialmente fiscal. La estabilización en el tiempo se hará tendiendo a que los saldos se compensen. Por otra parte, la relación entre los precios internos de los distintos productos agropecuarios estará principalmente orientada a promover un desarrollo equilibrado. Sin embargo, como no parece conveniente estimular producciones para la exportación con precios subsidiados por encima del precio internacional, y otros productos, en cambio, pueden dejar un buen saldo favorable, los saldos en este caso no se compensan y el fondo dará un producido fiscal.

La financiación del sistema de la seguridad social, en la actualidad altamente regresiva, también será objeto de modificaciones sustanciales. El aporte patronal es incluido en los costos de producción trasladado mediante la elevación de los precios de venta al consumidor. Además desalienta el empleo de mano de obra y provoca una sustitución excesiva por maquinaria en momentos en que el país padece un alto grado de desocupación. El aporte del trabajador, por su parte, es altamente regresivo y constituye en realidad un impuesto a los sueldos. El PDC disminuirá radicalmente los aportes de previsión social y los sustituirá por una mayor participación del Estado en la financiación del sistema. Esta financiación estará asegurada por la mayor recaudación de los tributos directos.

Estas transformaciones exigirán una seria y eficaz planificación, para lograr que el sistema tributario funcione en forma armónica con el resto del sistema económico-social.

3. **Asignación de recursos.** La asignación racional de los recursos estará encuadrada en una planificación a largo plazo del desarrollo. La misma proporcionará entre otras las siguientes indicaciones:
  - a. El volumen de ahorro necesario para cubrir la meta de crecimiento.
  - b. Las inversiones a realizar por los distintos sectores económicos y sociales para lograr un crecimiento equilibrado de la oferta de bienes y servicios.
  - c. Un programa del balance de pagos para determinar la política cuantitativa y cualitativa de la oferta monetaria, compatible con las metas de crecimiento y de estabilidad.
  - d. La participación del Estado y del sector privado en la formación del ahorro, en su canalización y en las inversiones.

En el orden institucional administrativo se definirán mejor los límites de las autonomías territoriales para coordinar su acción dentro de una eficaz política de planificación nacional.

Se reducirán sustancialmente los tributos con afectaciones específicas contrarios a una buena técnica financiera.

La eficacia de este programa descansa en un poder político decidido y responsable y el PDC está dispuesto a constituirse en el instrumento necesario para llevarlo a cabo.

## **8. Comercio exterior**

La economía uruguaya depende fuertemente del comercio exterior.

Las importaciones, en un 90 % son combustibles, materias primas y equipos, y su reducción es muy difícil sin que se paralice la producción interna, especialmente la industrial. Solo en el 10 % restante de productos de consumo pueden hacerse fácilmente algunas economías y sustituciones por producción nacional.

Para impulsar el desarrollo hay que ampliar a toda costa la capacidad de importar. Y para esto es necesario exportar más, defender mejor los precios, obtener exportaciones más seguras diversificando los productos que se exportan y los mercados.

Este objetivo es de primera importancia para el PDC. El Partido considera indispensable romper el estancamiento de las exportaciones que ha sumergido a nuestra economía en la crisis y arruinado la moneda. Para esto aumentará energicamente los saldos exportables de los productos tradicionales (lana, carne, etc.), convertirá al país en un exportador agresivo de productos agrícolas descuidados por los gobiernos recientes (trigo, otros cereales, oleaginosos, etc.) e impulsará decididamente la exportación de productos no tradicionales y especialmente los de origen industrial, ya que el Uruguay futuro deberá ser fuerte exportador industrial.

Para eso el PDC luchará en las siguientes direcciones:

1. Lograr los aumentos productivos que permita disponer de suficientes bienes exportables:
  - a. Aumento de la producción ganadera por el plan de desarrollo agropecuario y la reforma agraria.
  - b. Aumento de producción agrícola (con énfasis en el trigo y los oleaginosos a través de los mismos medios, pero manejando una política de precios planeados fuertemente estimulante y asumiendo un papel muy directo en la comercialización. Aumento de la producción cítrica.

- c. Promoción industrial selectiva en vista especialmente a las posibilidades del mercado exterior y en particular a las posibilidades de mercado en ALALC.
  - d. Aumento de producciones como la pesquera que permitan liberar otros productos exportables.
2. Organizar la comercialización por organismos del Estado, dotados de un fuerte poder comprador y de un funcionamiento ágil, de ciertos productos esenciales:
  - a. La lana, para evitar evasión fiscal, retenciones y especulación que afectan gravemente el balance de pagos y el tipo de cambio.
  - b. El trigo y otros productos agrícolas críticos, a fin de poder mantener la política de precios planeados y de evitar maniobras en perjuicio de los pequeños y medianos productores. Esto se hará contando con mercados negociados previamente en Brasil, Chile y otros países de ALALC.
  - c. Los productos industriales y transportes en los cuales el Estado participe en la producción (siderurgia, cemento, transporte ferroviario y marítimo, etc.).
3. Organizar a los exportadores privados en un instituto de comercio exterior, para coordinarlos en vista a los estudios de mercado externo, la uniformación de calidades y tipos, la cooperación para tomar en conjunto grandes pedidos y para asegurar la calidad y regularidad del suministro, etc.
4. Reformar el Ministerio de Relaciones Exteriores y el sentido y la calificación de las representaciones uruguayas en el exterior, para convertir el actual mecanismo meramente político, costoso y frívolo, en un agresivo servicio de diplomacia económica y promoción comercial.
5. Promover enérgicamente el avance de los acuerdos de ALALC luchando por convertir la zona de libre comercio en un mercado común, y finalmente en una unión económica, que permita al Uruguay acceder a los mercados latinoamericanos, con las salvaguardas que merece un país pequeño, y dentro del desarrollo planeado de la economía continental. Inmediatamente:
  - a. Una preocupación del Gobierno en los problemas de ALALC, dándole la más alta prioridad y asignando los fondos suficientes para lograr asesores capacitados.
  - b. La formación de grupos de trabajo integrados por delegados gubernamentales y privados que estudien las fórmulas más convenientes para el país.
  - c. La obtención de que los planes de desarrollo nacionales se integren dentro de un esquema latinoamericano, y que dentro de esta integra-

- ción se contemple la situación especial del Uruguay, asignándole la localización de ciertas actividades industriales a determinar.
- d. Una política activa en el campo diplomático, tendiente a que se haga valer la situación especial del Uruguay, particularmente de parte de Argentina y Brasil, en razón de la importancia de estos mercados y su vecindad con el Uruguay.
  - e. La obtención en ALALC de los instrumentos necesarios para asegurar el desarrollo efectivo de los países de menor desarrollo relativo y de mercado interno reducido, evitando que se acentúe el desequilibrio actual.
  - f. La realización de acuerdos para negociar en conjunto la venta de productos en el exterior (v. g.: la lana y carne, con Argentina).
6. Luchar por la conquista de nuevos mercados incluso en los países socialistas, para diversificar, ampliar y estabilizar nuestras exportaciones.
  7. Hacer frente común con todos los países subdesarrollados para defender los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional, evitando el funesto deterioro de los términos del intercambio.
  8. Adaptar la política aduanera al plan. Sustituir recargos uniformes a las importaciones de materias primas y equipos, por recargos selectivos de acuerdo a la política de promoción industrial. Para las importaciones de artículos de consumo agregar un sistema más efectivo de restricciones cuantitativas que permita seleccionar mejor el uso de la capacidad de importar.
  9. Adaptar la política cambiaria a estos objetivos, reteniendo finalmente los controles sobre los productos mencionados en el punto 2, pero liberando el cambio para los demás productos, especialmente en cuanto esto facilite la integración comercial latinoamericana.

### **9. Políticas combinadas para detener la inflación impulsando el desarrollo**

El fenómeno inflacionario que se manifiesta cada vez con mayor intensidad en el Uruguay no es solo consecuencia de una política monetaria errónea, sino principalmente de una causa estructural.

El déficit permanente en la balanza de pagos, causa principal de la desvalorización de la moneda, ha sido provocado por importaciones casi totalmente rígidas y exportaciones estancadas. Los saldos exportables solo pueden ser acrecidos a través de un aumento sustancial de la producción agropecuaria. Las condiciones estructurales en que se realiza la actividad agropecuaria, junto a políticas incoherentes y erróneas han estado impidiendo el mejoramiento productivo.

Las sucesivas devaluaciones con las que se ha pretendido enfrentar esta situación han tenido como efecto un traslado masivo de ingresos hacia el sector

de grandes productores ganaderos y también hacia los acopiadores y exportadores de esos mismos productos. Los perjudicados han sido fundamentalmente los salarios, las pasividades y ciertos beneficios empresariales. Las devaluaciones han provocado un aumento sustancial en los costos de producción, aumento que se refleja en los precios. Los beneficiados por las devaluaciones no han invertido para intensificar la producción. La desconfianza en las posibilidades económicas del país ha provocado una fuga permanente de capitales y de ganancias hacia el exterior.

Paralelamente a esta causa estructural el déficit fiscal ha acelerado el proceso. La falta de posibilidades ocupacionales ha alimentado una inmensa máquina burocrática, que el Estado ha financiado mediante emisiones e impuestos. La alteración del equilibrio entre las corrientes reales y monetarias de la economía contribuyó al aumento sustancial de los precios.

El Partido Demócrata Cristiano afirma la necesidad de reducir progresivamente y sostenidamente la inflación de acuerdo a metas calculadas, poniendo a la vez en marcha un esfuerzo de desarrollo económico y social. Estos objetivos los alcanzará combinando las siguientes políticas.

#### *A. Política de comercio exterior y cambios*

Establecerá tratamientos distintos para dos grupos de productos. Aplicará un cambio libre realista y fluctuante para la mayor parte de los productos importados y exportados de modo de no aislarse de la integración con los demás países ni multiplicar los problemas de contrabando y mercado negro. Pero pondrá fuertemente en manos del Gobierno, como se ha dicho, la exportación de algunos productos claves como la lana y el trigo; y las importaciones de combustibles, ciertas materias primas y algunos artículos de primera necesidad. En este grupo de productos, fijará de acuerdo al plan los precios internos y enfrentará energicamente las maniobras de evasión y contrabando.

Dentro de esta orientación las soluciones concretas serán flexibles para adaptarse a la variedad y complejidad de los factores que intervienen.

En la lana, en particular, que por el desnivel entre costos reales y precio internacional puede y debe proporcionar grandes recursos a las finanzas públicas, y que en el pasado ha sido campo para especulación, retención de zafras, maniobras cambiarías y presiones indeseables sobre el Gobierno, este asumirá un control muy eficaz de su comercialización. Tendrá poder de compra en lo interno y, estará organizado para la venta en lo externo; fijará plazos para la comercialización y llegará a la expropiación, vencidos los plazos o en los casos de violaciones, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

En tanto no se logre una sostenida y suficiente ampliación de las exportaciones complementará los controles funcionales a las importaciones con controles

físicos, de modo de limitarlos selectivamente sin el juego brusco de cierres y aperturas de importaciones que actualmente se practica.

Las demás medidas relativas al comercio exterior se han detallado anteriormente.

### *B. Política de precios*

Crearé un fondo de estabilización de los precios agropecuarios. Este fondo estabilizará el tiempo de los precios en el mercado interno (en relación con el nivel general de precios) absorbiendo las fluctuaciones del mercado internacional, pero acompañando su tendencia en el largo plazo.

Además asegurará una relación planeada entre los precios de los distintos productos para orientar establemente la producción en el sentido que requiere el desarrollo. En particular fijará los precios de los productos agrícolas a expandir (especialmente el trigo), al nivel promedio del mercado internacional y fijará los precios internos de la carne y la lana de modo que haya un claro estímulo a la producción agrícola deseada. En la ganadería se impulsará la tecnificación abaratando fertilizantes y otros insumos. Teniendo controlados, en esta forma, todos los precios agropecuarios (y en consecuencia también el costo de la tierra) y controlando el precio de los combustibles y de ciertas materias primas y artículos importados de primera necesidad, el resto de los precios será negociado en una reunión de acuerdo social, con participación tripartita de asalariados, empresarios y gobierno, graduando los aumentos de costos, precios y salarios en forma acompasada hasta llegar a la estabilización.

Para que el acuerdo de precios con las empresas sea consistente estará sostenido por compromisos directos entre ciertas empresas clave y el gobierno, y respaldado por condiciones de créditos, autorizaciones de exportación e importación, etc. Por otra parte se realizará una enérgica represión de la especulación y el contrabando. En el control de los precios de consumo se usará el sistema de oferta testigo de la Comisión de Subsistencias, el control directo por funcionarios capacitados y el contralor popular a través de un comando nacional contra la inflación, con comisiones vecinales en que participen amas de casa, trabajadores, jóvenes, etc. Se establecerá un código de penas contra ese tipo de delitos.

### *C. Política de ingresos*

Serán negociados en la reunión de Acuerdo Social.

Los ingresos salariales serán objeto de un reordenamiento inicial que fijará salarios mínimos y establecerá un acuerdo sobre categorías básicas y escalas, neutralizando la desigualdad que resulta de laudos nuevos y viejos.

Los salarios así reajustados deberán reconquistar la proporción del ingreso nacional que alcanzaban antes de las transferencias masivas de estos dos últimos años a favor de los productores agropecuarios.

Posteriormente los reajustes se realizarán según el índice de costo de la vida, y agregando una participación convenida en el incremento del producido.

Los ingresos no salariales (rentas, beneficios, etc.) serán negociados al fijar los precios y calculados en montos razonables de modo de evitar transferencias y distorsiones masivas.

Se tendrá en cuenta que una de las condiciones para la recuperación del poder de compra de los sectores de bajos ingresos es el pleno empleo, que constituye uno de los objetivos principales del plan.

#### *D. Política presupuestal y fiscal*

Se calcularán y mantendrán presupuestos equilibrados, tomando todas las seguridades contra eventuales déficits acarreados por la inflación de costos.

Se reformarán para esto los ingresos fiscales, como se ha indicado al hablar de la reforma tributaria. Se aliviará la presión impositiva sobre los costos de empresa, como se indicó también. Se mejorará enérgicamente la recaudación. Se reducirán los gastos superfluos (v. g.: en relaciones exteriores). Se restringirá al máximo el aumento de la burocracia que sobrepasa las posibilidades económicas del país.

En ningún caso se buscará el equilibrio presupuestal en forma negativa, sacrificando el desarrollo del país a la estabilidad. Por el contrario se ampliarán los recursos en la medida necesaria.

#### *E. Política monetaria*

Se calcularán topes a la expansión global de modo que acompañe al crecimiento de los precios sin crear presiones inflacionarias.

Dentro de lo posible se aplicará el producido de la expansión a integrar o reconstruir los fondos gubernamentales del Banco Central y los fondos necesarios para crédito de promoción industrial, vivienda, desarrollo urbano, etc., actualmente dispersados por la inflación.

#### *F. Política de crédito y banca*

Se ordenará la política bancaria a través de la creación y acción efectiva de un Banco Central, que posea la fiscalización de toda la actividad de intermediación financiera, bancaria y no bancaria.

Se restringirá el crédito de acuerdo a topes calculados de modo de contener la inflación. Se compensará la reducción cuantitativa con una política altamente selectiva, fomentando entre otros el crédito a proyectos de inversión industrial y agropecuaria, y el crédito para construcción de viviendas y obras públicas que encuentra una respuesta inmediata en la expansión del volumen físico de producción.

Se creará el Banco Nacional de Fomento especializado en crédito de largo plazo para inversión. Se reglamentarán los sectores bancarios privados dedicados a la inversión a largo plazo.

Se frenará drásticamente cualquier forma de crédito que facilite la especulación y la fuga de capitales. Para esto será indispensable obtener un control tal que permita asegurar la orientación deseada tanto en los préstamos de la banca oficial como de la banca privada. El Estado avanzará en la intervención todo lo que la experiencia muestre necesario hasta obtener la canalización de recursos según el plan.

Se tomarán medidas para reducir el exceso de dimensión del sector bancario y su incidencia sobre los costos.

Se considerará de interés nacional la decisión en la generación de deudas en el exterior, tanto públicas como privadas. No se podrá generar endeudamiento sin el consentimiento del Banco Central.

### *G. Política de inversiones*

En un esfuerzo de estabilización, la disponibilidad global de recursos para inversión se ve muy limitada. Sin embargo el PDC, entiende que en las condiciones uruguayas es imperioso cumplir el programa de inversiones.

En consecuencia:

1. Aumentará la formación de ahorros por medio de:
  - a. Protección muy intensa a los ahorros populares cubriéndolos o compensándolos de la inflación.
  - b. Estímulo a la reinversión dentro de la empresa privada.
  - c. Recomposición del ahorro estatal, tanto del gobierno como de las empresas públicas, en estas últimas aprovechando a fondo las posibilidades de la racionalización de costos y tarifas.
2. Canalizará esos ahorros según prioridades bien definidas de acuerdo al Plan de Desarrollo. La protección de los ahorros populares se establecerá junto con medidas que tiendan a orientarlos hacia destinos prioritarios (v. g.: fondos de vivienda)

La protección a la reinversión estará condicionada a que se trate de producciones promovidas. El ahorro de las empresas públicas condicionado a que se vuelquen a inversiones contenidas en el plan.

En cuanto a los ahorros que no vayan por sí mismos a destinos prioritarios será ampliamente aplicado el método de colocación forzosa en *bonos de desarrollo* y otras formas que permitan canalizarlos a través de fondos públicos hacia el crédito selectivo.

3. Si para cumplir los requerimientos de inversión se hace necesario contener el consumo, no se intentará obtener este resultado traspasando ingresos de los asalariados a los empresarios o cualquier otra forma de concentrar ingresos, sino creando formas que permitan a los trabajadores como tales participar en la propiedad de la inversión y asegurándoles el correspondiente derecho de participar en el contralor y en la gestión de las empresas.

## 10. Abastecimientos y Subsistencias

El PDC considera que la única solución real de la insuficiencia de abastecimientos a la población, especialmente en lo referente a renglones básicos, consiste en resolver los problemas de estructura económica y concretar un desarrollo adecuado de la producción agraria o industrial.

Sin embargo esta política requiere un plazo para dar sus frutos y debe ser complementada con medidas urgentes que mejoren aunque sea en parte los agudos problemas de la población, especialmente en momentos de inflación.

Estas medidas incluirán el control planificado de las tres fuentes de abastecimientos:

1. **Importación de productos de consumo.** Se planificará el uso de la limitada capacidad de importar con intervención de los sectores afectados. La distribución no tendrá sentido fiscal, sino un carácter económico y social y estará calculada para atender las necesidades de la población.
2. **Producción agropecuaria.** Se orientará la producción por una cuidadosa planificación, para evitar las conocidas superabundancias de ciertos productos que aparejan la escasez de otros igualmente necesarios. Como se ha dicho en el capítulo sobre desarrollo agropecuario se realizará para esto una clara política de precios planeados, sostenido por un fuerte poder comprador del Estado, y complementada con medidas fiscales, de crédito, de extensión, etc. Esta promoción se apoyará en las proyecciones del consumo, con el fin de no deteriorar el abastecimiento.
3. **Producción industrial.** La promoción industrial deberá evitar las carestías producidas por la limitación de importaciones. Junto a las medidas de pro-

moción industrial de largo plazo, se aplicarán algunas de rápida repercusión para mejorar el abastecimiento.

- 4. Cooperación popular para la contención de los precios y la especulación.** Se promoverá una toma de conciencia del pueblo respecto de la importancia de la crisis, para en ese clima solicitar su cooperación. A este fin se estimulará la formación de organismos populares locales y de barrio para cooperar con el Consejo Nacional de Subsistencias en la represión del agio.

En un momento como el actual, de inflación desatada y de políticas que llevan la carestía a los hogares populares, y ganancias fabulosas a especuladores, grandes productores e intermediarios, las medidas de contención toman inevitablemente carácter de represión y no de sacrificio por el bien común. Solo defendiendo firmemente la satisfacción de las necesidades de todos, y repartiendo el peso del esfuerzo entre todas las capas de la población, fundamentalmente de las más poderosas, el pueblo tomará conciencia de que el gobierno trabaja con él y apoyará las medidas con plena conciencia.

- 5. Mecanismos de suministro y contralor.** Se adoptarán las siguientes medidas:

- a. Se reagruparán los órganos administrativos encargados de vigilar el abastecimiento (necesidades de la plaza y disponibilidades), para lograr mayor eficiencia en la prevención de situaciones de escasez.
- b. Se separarán las competencias comerciales de los órganos oficiales encargados de regular la negociación de las cosechas (especialmente Dirección de Abastecimientos Agropecuarios) y las de los encargados de la circulación (actualmente Consejo Nacional de Subsistencias) para permitir mejor especialización y eficiencia y evitar el choque de fines en un mismo organismo.
- c. Se organizará en forma estrictamente comercial y económicamente ajustada el sector comercial del Consejo Nacional de Subsistencias.
- d. Se separarán del organismo comercial que tome a su cargo las funciones mercantiles del referido Consejo, las funciones de ejercicio de poder público (estudios de costo, abastecimientos, fiscalización de existencias y precios, etc.) para evitar interferencias de ambas funciones. Las segundas se confiarán a una dirección centralizada.
- e. Se sancionarán leyes tendientes a racionalizar la aplicación de las normas represivas del delito económico. El código de delitos y penas que propone el plan deberá extenderse a:

- Prever la tarifación de bienes y servicios.

- Establecer disposiciones represivas para las actividades monopolistas o contrarias a la libre competencia (ley antitrust).
- Establecer una jurisdicción especial dentro de la justicia ordinaria que tomará a su cargo la aplicación de sanciones por delitos económicos. Frente a esta jurisdicción actuarían como órgano de acusación los letrados de la Dirección encargada de investigar las infracciones a reprimir.
- Establecer una ley procesal especial en esta materia.
- Unificar las sanciones administrativas y penales —salvo las leyes— entregándolas en su aplicación al Poder Judicial.

## **Aspecto social**

### **1. Laboral**

#### *A. Ocupación*

El PDC entiende que uno de los objetivos principales de su gobierno es conseguir una economía de pleno empleo. Sin esta conquista toda la legislación laboral y la propia seguridad social se encontrarán desvirtuadas en sus fundamentos mismos, y no pasarán de ser meros paliativos, incapaces de lograr una sociedad sana y progresista.

Para alcanzar este objetivo el PDC establecerá:

1. Una política de desarrollo económico planificado orientada a superar rápidamente la desocupación actual y obtener para todos trabajo bien remunerado.
2. Una prioridad constitucional y legal absoluta al derecho al trabajo. En consecuencia concentrará sus esfuerzos en la organización del mercado del empleo utilizando todos los recursos modernos como bolsa de trabajo, servicios informativos, servicios de educación y reeducación profesional, etc., combinados con el seguro general de paro, de modo de reducir al mínimo el tiempo y los perjuicios sociales y personales de la desocupación. Del mismo modo luchará por garantizar la estabilidad en el empleo y en las conquistas adquiridas con el tiempo y el mérito, como más adelante se detalla.

#### *B. Posición del trabajador en la empresa*

Se realizará en primer lugar una ambiciosa política de reforma de la empresa, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el capítulo siguiente.

La situación actual en que el trabajador solo puede aspirar como máximo al salario justo será superada en su fundamento mismo, establecido el reconocimiento efectivo de la primacía del trabajo.

En segundo lugar se mejorarán los contralores administrativos de los derechos de los trabajadores, reestructurando drásticamente el Instituto Nacional del Trabajo, con participación directa de las organizaciones gremiales.

El desconocimiento práctico de las disposiciones de la legislación laboral es una forma de explotación intolerable. Constituye por otra parte una competencia desleal que premia a los empresarios inescrupulosos.

Finalmente se darán a la justicia del trabajo nuevos procedimientos, que le permitan una adecuada eficacia, liberándola de procedimientos trasladados de otras ramas del derecho.

### *C. Organización de trabajadores*

Se promoverá:

1. Una legislación que asegure la representación de los trabajadores, a través de sus organizaciones gremiales, en todos los planos de relación con el Estado, las empresas, los organismos internacionales y en especial los de la integración latinoamericana, etc.
2. Una adecuada protección de la autonomía sindical, así como para el ejercicio de la función sindical por estimar que constituye una función social. Incluirá en particular el reconocimiento de la necesidad de tiempo libre remunerado para el dirigente sindical.
3. Régimen legal para los convenios colectivos y los contratos de trabajo, que no estarán limitados al plano de las remuneraciones sino que tutelarán otros derechos inalienables del trabajador. Se procurará además, por esta vía, llegar a un estilo de entendimiento directo y se arbitrarán las medidas para reprimir las desviaciones que pueden presentarse en la práctica.
4. Creación de la Cámara del Trabajo, organismo integrado por trabajadores, que entre otras funciones tendrá la de asesorar a los órganos de gobierno en todo lo atinente a materia laboral.

### *D. Estabilidad del contrato de trabajo*

La legislación estará inspirada en el principio de la estabilidad del trabajador.

Consagrado el derecho al trabajo, la terminación del contrato solo puede ser la consecuencia de circunstancias concretas, fuera del exclusivo arbitrio del empleador, y en ningún caso deberá acarrear la pérdida de las ventajas adquiridas, si no media responsabilidad probada del trabajador mismo.

Los derechos de los trabajadores regirán en toda su extensión, tanto en el campo público como en el privado, superando la actual distinción que no responde ya a la realidad social.

#### *E. Salarios*

Sin perjuicio de los sistemas paritarios de fijación de salarios regirá para todos los trabajadores un salario mínimo vital, válido para todas las actividades. Su poder adquisitivo será conservado mediante un régimen de adecuación al costo de la vida.

La diferencia de remuneración será solo la consecuencia del esfuerzo, la capacidad técnica, la responsabilidad y el interés de la comunidad.

La política del salario integrará el plan de desarrollo, que no solo fijará las líneas generales, sino que también podrá establecer situaciones especiales para las actividades esenciales al logro de los objetivos del plan. Su negociación se hará dentro del Consejo de Acuerdo Social con representación tripartita de trabajadores, empresarios y Estado.

Subordinados a estos lineamientos, los salarios podrán fijarse por convenios colectivos.

Debe asegurarse por ley al pago puntual y exacto de los salarios.

#### *F. Otras condiciones de trabajo*

Serán reglamentados los distintos institutos del derecho laboral: vacaciones anuales, descanso semanal y jornada de trabajo. Es necesario que participen en sus beneficios, en forma efectiva, todos los sectores del trabajo y en particular el servicio doméstico y los trabajadores rurales.

Una especial importancia reviste el caso del trabajador rural, que será estimulado y protegido, asegurando la vigencia efectiva de las normas jurídicas que contribuyen a la superación de las condiciones actuales del medio rural y a la radicación de los trabajadores y sus familias. Para esto se reformarán el Estatuto del Trabajador Rural y los mecanismos de contralor de su cumplimiento.

#### *G. Capacitación*

El PDC considera que para desarrollar y consolidar la justicia social es indispensable la promoción del trabajador.

En particular debe ser promovido en su capacitación técnica, para permitirle encarar progresivamente los niveles más altos posibles.

Igualmente importante es tomar las medidas adecuadas para estimular la movilidad de la mano de obra, a través de la readaptación de los trabajadores adultos

de aquellas industrias que el progreso técnico y las nuevas condiciones colocan en condiciones de retroceder o desaparecer. En este aspecto, la Universidad del Trabajo, sin descuidar la formación de las nuevas generaciones, desarrollará también una efectiva cooperación con las bolsas de trabajo y las organizaciones gremiales, promoviendo cursos intensivos de capacitación técnica para adultos.

#### *H. Participación de los trabajadores*

Los organismos de la planificación, de la educación (UTU), de la seguridad social, el Instituto Nacional del Trabajo, el Consejo Nacional de Subsistencias, etc., tendrán representación de los trabajadores, con la consiguiente cuota de responsabilidad.

#### *I. Convenios internacionales*

Se ratificarán los acuerdos suscritos por Uruguay y pendientes hasta ahora de aprobación parlamentaria.

## **2. Reforma de empresa**

La reforma de la empresa se realizará orientada por tres principios:

- A. Primacía del bien común sobre el lucro.** El bien común de la sociedad, expresado en el plan de desarrollo, y el bien común humano de la empresa, primarán sobre el lucro. El lucro solo tendrá por objeto remunerar adecuadamente los factores que intervienen en la empresa y medir la eficiencia de la misma.
- B. Primacía del trabajo sobre el capital.** Es decir, de los valores humanos sobre los valores materiales de la empresa.
- C. Promoción del hombre.** Además de permitirle al trabajador satisfacer sus necesidades económicas, la empresa debe estimular su promoción en ocasión de su trabajo.

Teniendo en cuenta los principios antes señalados, el PDC entiende indispensable realizar una etapa de política, no solo una legislación adecuada al momento actual y que comprende los puntos siguientes:

1. Con referencia a la autoridad de las empresas:
  - a. Se crearán los Consejos de Empresa que permitirán a los trabajadores conocer la realidad interna de las mismas y participar en su dirección en la medida compatible con la unidad de gestión.

- b. Se promoverá por todos los medios reglamentarios, educativos, fiscales, crediticios, etc., la formación de auténticas empresas comunitarias y cooperativas, que impliquen una superación radical del esquema liberal en que el capital emplea el trabajo, creando por el contrario una situación en que el trabajo emplee al capital.
    - c. Se reformará la legislación de las sociedades anónimas, asegurando una efectiva defensa de los derechos de los pequeños capitalistas y una adecuada responsabilidad personal de los directores y gestores.
  2. En el plano de la eficiencia productiva:
    - a. Se promoverá la aplicación de técnicas productivas que tomen en cuenta la realidad nacional y no constituyan una mera copia de las empleadas en los países desarrollados en que se sustituye masivamente mano de obra por máquinas. Se tomará en cuenta que en nuestro país hay subocupación de la mano de obra, y falta de capitales.
    - b. Se aumentará la productividad de la empresa aplicando métodos modernos para el estudio de costos y la racionalización.
    - c. Se realizará una política de capacitación de los empresarios y trabajadores para cumplir su función en la modernización y eficiencia de la empresa y en su adecuación a las realidades nuevas que implica la integración latinoamericana.
  3. Desde el punto de vista de la inversión se tomarán medidas para su aumento inmediato, adoptándose disposiciones que estimulen y obliguen a la reinversión de parte de las utilidades de la empresa; cuando el plan prevea aumentos productivos, parte de las utilidades no reinvertidas se canalizará al Fondo de Desarrollo.
  4. Para superar el actual régimen de distribución de utilidades, se establecerán sistemas que se ajusten a criterios basados en las siguientes prioridades:
    - a. Salario de los trabajadores, que en particular cubra en todos los casos el salario mínimo vital.
    - b. Remuneración mínima del empresario.
    - c. Remuneración del capital, teniendo en cuenta la desvalorización monetaria.
    - d. Distribución del remanente entre los factores de producción.
    - e. Cuando se produzca *autofinanciamiento*, se procederá de acuerdo al apartado anterior, de manera de hacer participar a los trabajadores

en la propiedad del capital de la empresa. Esta posibilidad se considera muy importante para aumentar la inversión sin transferencias de ingresos a los grupos más ricos.

5. La empresa en su actividad económica deberá servir al bien común expresado en las directivas y metas establecidas en el plan de desarrollo.

Se establecerá una legislación antitrust, que asegure una competencia efectiva en el mercado como forma de proteger al consumo. Cuando las características de la producción impongan empresas de gran tamaño, que en los hechos impliquen un virtual monopolio, el Estado a través de controles muy eficaces, de una participación mayoritaria, o de la nacionalización, asegurará que se mantenga vigente el principio de la primacía del bien común. La solución en cada caso dependerá del tipo de producción, del poder que confiera, etc. Esta eventualidad se debe tener especialmente en cuenta en una industria enfocada hacia el mercado latinoamericano integrado.

6. Estas líneas de reforma no solo se aplican a la empresa privada, sino a la estatal y a la mixta en su caso, ya que los principios que la orientan deben ser aplicados en toda empresa.

Se tenderá así a lograr que se supere la situación actual en que la empresa del Estado se caracteriza por su ineficacia económica, su irresponsabilidad frente al bien común y su politización que le impide hacer participar en su dirección a sus propios funcionarios, para de esa manera ayudar a promoverlos.

### 3. Seguridad social

#### A. Principios

La seguridad social tendrá por finalidad proteger al hombre de los riesgos sociales que lo amenazan «desde la cuna al sepulcro», según la clásica definición de Beveridge.

Atenderá prácticamente a todos los integrantes de la comunidad y con una financiación fuertemente redistributiva del ingreso nacional. Los sectores económicamente más poderosos cubrirán las inevitables insuficiencias de los sectores menos favorecidos. Las prestaciones cubrirán primordialmente los mínimos vitales, ya que una de las principales fallas del sistema vigente en nuestro país son los irritantes privilegios de determinados sectores frente a la mayoría de las jubilaciones, asignaciones, rentas por invalidez, etc., etc., desproporcionadamente bajas.

El PDC reorganizará totalmente, en forma planeada, la seguridad social de acuerdo a los siguientes *principios*:

1. Será universal, incluyendo a toda la población activa del país y a sus familias.
2. Será integral, cubriendo todos los riesgos sociales de acuerdo a un estricto orden de importancia.
3. Será financiada en forma fuertemente redistributiva del ingreso nacional, para que los sectores económicamente más débiles alcancen los mínimos vitales en todos los casos, y superando el sistema de aportes calculados porcentualmente sobre las retribuciones de los trabajadores, lo que lleva a encarecer excesivamente las actividades que ocupan mayor cantidad de mano de obra.
4. Será administrada en forma tripartita, tal como lo establecen expresamente los convenios internacionales. Junto a los representantes del Estado como gerente del bien común, las representaciones de los trabajadores y los empresarios garantizarán el efectivo cumplimiento de las finalidades del sistema. Esta forma de administración impedirá la politización indebida y las indignantes lacras que la componen en nuestro país.
5. Ciertos aspectos de la administración se descentralizarán sin perjuicio del carácter nacional, para asegurar el funcionamiento eficaz del sistema en áreas alejadas en que hoy no funciona, y permitir el contacto humano, a través de organismos más próximos y apropiados.
6. La seguridad social estará fundamentada en una política de pleno empleo y de organización del mercado de trabajo, como ya se ha explicado.

Los principios anteriores exigen considerar la seguridad social como un sistema. Debe ser encarada en forma global, para poder atender los riesgos todavía no cubiertos, sin constituir una carga intolerable sobre la economía.

#### *B. Organización*

Para la reforma del sistema se deberá tender a unificar los distintos organismos que se ocupan de seguridad social de acuerdo al siguiente plan general:

1. El gobierno, a través del ministerio respectivo, tendrá una responsabilidad efectiva en:
  - a. La planificación y orientación general de la seguridad social, dentro de los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo.
  - b. La supervisión y el control exterior de la gestión administrativa y financiera de los organismos encargados del sistema.
2. La reforma tenderá a crear un Instituto Nacional de la Seguridad Social, integrado por cuatro organismos fundamentales:

- a. El Servicio Nacional del Empleo con la función de canalizar y orientar el movimiento de la mano de obra, incluyendo la administración del seguro de paro, centros de orientación vocacional, la reeducación profesional, etc.
- b. La Caja de Prestaciones Familiares a cargo de asignaciones familiares, primas de natalidad, nupcialidad, de estudiante, de la mujer en el hogar, hogar constituido, vivienda, etc.
- c. El Instituto de la Salud, que atenderá el seguro de enfermedad a crearse, y los actuales seguros de maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- d. El Departamento Técnico-Administrativo, que unificará los registros y oficinas y establecerá un único y simple sistema de recaudación que facilite la tarea de las empresas y el contralor de sus aportes. El fondo central alimentará a todos los servicios.

El Instituto Nacional de Seguridad Social se descentralizará en una red de cajas regionales, asegurando un efectivo control por los interesados, además de la eficacia ya mencionada.

3. Se prevé que este Instituto Nacional de la Seguridad Social vaya a encargarse también del aspecto jubilatorio; pero para facilitar la rápida contemplación de los otros riesgos y evitar que las fallas administrativas de varias de las actuales cajas puedan extenderse por su volumen e importancia a todo el sistema, se considera preferible postergar la incorporación de ese riesgo para una etapa posterior en la que ya esté consolidado y bien organizado el Instituto.

Mientras tanto, se considera indispensable emprender, en materia jubilatoria, un triple esfuerzo tendiente a:

- a. Obtener la despolitización de las cajas.
  - b. Lograr la mayor igualdad posible de los distintos regímenes jubilatorios.
  - c. Coordinar y unificar los diferentes organismos.
4. La dirección y administración será tripartita, con un representante del Poder Ejecutivo que presidirá, y representantes de los trabajadores y empresarios. Esta forma de dirección se repetirá a los diversos niveles: cajas regionales, organismos especializados y directorio del Instituto Nacional de Seguridad Social.

Los representantes de los trabajadores y empresarios se elegirán por el voto obligatorio de todos los afiliados a cada caja regional. Dichos representantes elegirán los directores correspondientes de los distintos organismos especializados y del Directorio Nacional.

Para asegurar la eficacia y autenticidad de esa representación, se bregará para que los delegados de las partes posean competencia técnica y no puedan ser reelectos en sus cargos.

5. Para el financiamiento del sistema:
  - a. Se reducirán fuertemente los porcentajes de aportación y se simplificarán.
  - b. Se mejorará la recaudación eliminando la evasión y la competencia desleal.
  - c. Se alimentará fuertemente el sistema con recursos provenientes de los impuestos que se amplían según el plan ya expuesto de reforma tributaria: impuesto a la renta, al patrimonio, a la baja productividad, etc.

### C. *Jubilaciones*

El sistema jubilatorio reviste particular importancia dentro de la seguridad social. Es allí donde los vicios han alcanzado mayor gravedad, provocando las más irritantes injusticias.

Se tomarán las siguientes medidas:

1. Como en el caso de los salarios, se fijará un mínimo vital, reajutable automáticamente según el costo de vida. Las jubilaciones cubrirán en todos los casos el mínimo vital. Cuando la cesación de actividades se produzca imprevisiblemente (por ejemplo, por invalidez o cualquier tipo de cesación forzosa) se comenzará a pagar inmediatamente el mínimo vital, sin perjuicio de los ajustes posteriores que correspondan.
2. Las jubilaciones al llegar a la edad de retiro serán fijadas teniendo en cuenta el sueldo alcanzado en los últimos años de actividad. Para los sueldos bajos la jubilación alcanzará al sueldo en actividad menos un descuento porcentual pequeño. Este porcentaje aumentará progresivamente cuanto mayores sean los sueldos. Se establecerá una prestación jubilatoria máxima que no podrá ser sobrepasada en ningún caso.
3. Se procurará implantar la jubilación dinámica para que la jubilación normal se modifique siempre que se altere la remuneración del trabajador en actividad que desempeñe la misma tarea que había desarrollado el jubilado.

4. Se establecerán beneficios suplementarios que estimulen la continuación de la actividad para jubilarse a una edad superior a la edad jubilatoria legal.
5. Al coordinar los diferentes sistemas jubilatorios actuales, se suprimirán las excesivas liberalidades para servir pasividades por una caja, mientras la persona continúa en actividad en otra rama.
6. Al coordinar en un solo plan los beneficios a otorgar por la seguridad social se eliminarán las desigualdades irritantes de los regímenes especiales, en cuanto a edades, montos de jubilación, reajustes, etc.
7. Las pensiones se limitarán al mínimo vital familiar, y responderán en todos los casos a necesidades comprobadas, no pudiendo conservarse como privilegios después de desaparecido el estado de necesidad que las originara.
8. Se reducirán enérgicamente los beneficios de retiro exagerados, que permiten para algunos sustanciales acumulaciones de capital, mientras no pueden cubrirse las necesidades esenciales del mayor número.
9. La centralización y la tecnificación del control evitará la competencia desleal de los jubilados que, trabajando a menor salario o sin aportes sociales, desplazan a las personas en actividad.
10. Cuando haya desaparecido la desocupación masiva actual se procederá a elevar gradualmente la edad jubilatoria para hacer posible la continuación de un desarrollo económico y social sostenido, que resultaría aplastado por el peso de clases pasivas demasiado numerosas en razón del envejecimiento de la población uruguaya.

#### *D. Prestaciones familiares*

Se establecerá la elevación sustancial de la asignación familiar y su adecuación a los costos de vida correspondientes para que no constituya una verdadera limosna como es en la actualidad.

Eficientemente administrado el sistema y simplificado el régimen de distribución de sus ingresos, permitirá ampliar las prestaciones familiares estableciendo, con carácter general, las primas siguientes:

1. De hogar constituido.
2. De natalidad y nupcialidad.
3. De estudiante.
4. De permanencia de la madre en el hogar.
5. De vivienda.

### *E. Desocupación*

En materia de desocupación, se considera fundamental que los beneficios y obligaciones sean similares para todos los trabajadores eliminando las diferencias entre los gremios y sectores de trabajadores.

De igual manera, se considera que el servicio de empleo debe poseer absoluta generalidad para permitir la movilidad de la mano de obra, tanto en el plano geográfico como en el funcional, sin perjuicio de las legítimas excepciones.

### *F. Seguro de salud*

Se establecerá para el trabajador y su familia, la adecuada atención de la salud y el derecho a percibir por lo menos 80% del sueldo o jornal mientras dure la enfermedad.

El riesgo que supone la enfermedad exige un esfuerzo de solidaridad concretado en el seguro. Su incorporación con carácter general significará una inmensa conquista de orden social.

El PDC implantará este seguro, estableciendo que el sistema se hará cargo de los gastos de atención médica y medicamentos.

Para poder hacer posible esta asistencia se considera indispensable reorganizar toda la medicina en el país, la que se estructurará en la siguiente forma:

- a. Será una medicina universal, en el sentido de que amparará por igual y con el mismo nivel de protección a todos los habitantes del país.
- b. Será planificada por los técnicos correspondientes para que abarque no solo la curación del enfermo sino todas las formas y medios de mejorar la situación sanitaria general especialmente en el orden alimenticio, educacional, suministro de agua, eliminación de excretas, combate de los vicios sociales que afectan a la salud, especialmente el alcoholismo.
- c. Permitirá la libre elección del médico por el enfermo.
- d. Será gratuita para cada paciente, ya que deberá estar financiada con los recursos generales del Instituto Nacional de Seguridad Social que se obtendrán en función de los ingresos de cada persona.
- e. Comprenderá la asistencia integral en todos los planos: internación, rehabilitación, enfermedad profesional y accidente de trabajo, maternidad, etc.
- f. Irá incorporando progresivamente los distintos preventivos y asistenciales que existen en el país ya sean de carácter estatal, paraestatal o privado, a los efectos de asegurar la mayor eficiencia en los servicios así como evitar la repetición de esfuerzos innecesarios.

- g. Reestructurará la comercialización de los medicamentos para hacer factible su acceso a los usuarios.

#### **4. Vivienda y desarrollo urbano**

##### *A. Vivienda*

El PDC realizará inmediatamente una reforma completa de la política de vivienda totalmente abandonada desde hace años.

El principio será asegurar a todas las familias la posibilidad real de obtener una vivienda decorosa, cualquiera sea el lugar del país en que vivan y cualesquiera sean sus recursos económicos. La vivienda es un bien de primera necesidad, que la sociedad debe asegurar a todos, y el Estado es responsable de establecer los medios para que todos puedan alcanzarla. Además el impulso en la construcción de viviendas contribuirá a poner en marcha la economía paralizada.

Para lograr estos fines el PDC, de acuerdo a la experiencia moderna de los países más adelantados en este campo, creará un Ministerio de Urbanismo y Vivienda que coordinará todo el esfuerzo público hacia la realización de un Plan Nacional de acuerdo a los siguientes lineamientos:

##### *1. Objetivos*

De acuerdo a las necesidades calculadas por CIDE se construirán 320.000 viviendas en diez años, empezando por 100.000 en el próximo período de gobierno. Esto se hará multiplicando las viviendas económicas y medias, en forma calculada, de acuerdo a la capacidad de la economía, para no absorber recursos necesarios para el desarrollo en los demás sectores.

De las viviendas que se proyectan, 5.000 por año serán construidas por organismos públicos para los grupos de ingresos bajos, y 25.000 por los particulares apoyados por un gran programa de préstamos y subsidios.

##### *2. Construcciones a cargo de organismos públicos*

El Instituto Nacional de Viviendas Económicas, los Gobiernos departamentales y las comunas recibirán recursos para construir el número de viviendas antes mencionado, condicionados a que se sujeten al plan. De este modo todas las zonas del país verán sus necesidades atendidas sin postergaciones ni privilegios. Las viviendas serán vendidas en cuotas a largo plazo cuando lo permitan las condiciones del grupo y los ingresos de las familias. Los grupos de muy bajos ingresos podrán acogerse a alquileres subsidiados sometiendo sus ingresos al contralor correspondiente.

### *3. Construcciones a cargo de los particulares*

El Banco Hipotecario dará a los particulares que construyan viviendas de tipo económico, de acuerdo a las normas del plan, los préstamos de condiciones más ventajosas (80% del valor de la vivienda, plazos hasta 25 años, intereses muy bajos). Cuando la familia no tenga la capacidad de pago suficiente, dará además un subsidio calculado para permitirle completar el pago. En ese caso el Estado y el usuario serán copropietarios de la vivienda, para evitar que se produzca la especulación en base a la ayuda estatal.

Las familias que quieran préstamos mayores, para financiar viviendas de tipo medio, podrán obtenerlos en Asociaciones de Ahorro y Préstamo o en el Departamento Financiero de la Habitación, cumpliendo un período de ahorro previo. Los préstamos no superarán nunca el valor de una vivienda media, de acuerdo con las normas del plan.

Las viviendas de tipo suntuario no recibirán préstamos.

### *4. Financiación*

Para hacer posible esta política, el PDC organizará un nuevo sistema de financiamiento, para reemplazar el antiguo sistema hipotecario que los gobiernos de los últimos quince años han dejado destruir por la inflación. El sistema tendrá las siguientes características:

- a. Se creará un gran Fondo Central de Vivienda, administrado por el Banco Hipotecario. Este fondo suministrará recursos a los organismos públicos encargados de la construcción de viviendas, dará préstamos a las viviendas económicas particulares y apoyará financieramente al sistema de ahorro y préstamo. El fondo será alimentado por una gran corriente de recursos públicos y privados, principalmente:
  1. Recursos públicos y colocaciones privadas obligatorias, procedentes del fondo de desarrollo que alimentará las inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.
  2. Ahorro privado captado por la colocación de valores reajustables (con corrección que compense la depreciación de la moneda) y por la apertura de cuentas de ahorro también reajustables. Esto estimulará fuertemente el crecimiento del ahorro.
  3. Préstamos externos en menor volumen, para ayudar a poner en marcha el sistema.
- b. Se creará un fondo de subsidios, alimentado por recursos del Gobierno, para ayudar a los grupos de bajos ingresos de modo que puedan alcan-

zar una vivienda económica sin comprometer más de la quinta parte de sus recursos mensuales.

- c. Se estimulará la creación de asociaciones privadas de ahorro y préstamo, cuidadosamente reglamentadas, y sometidas al contralor de una caja de ahorro y préstamo (dependencia del Banco Hipotecario, con representación de los interesados). Esta caja las apoyará financieramente y dará la seguridad a los ahorristas. Dentro de los mismos lineamientos se estimulará el Departamento Financiero de la Habitación.
- d. Todos los préstamos serán reajustables, de modo que las cuotas mantengan su valor real, y que la inflación no vuelva a destruir el fondo de préstamos. Los topes de préstamo y los valores de tasación también se reajustarán automáticamente para compensar la pérdida de valor real de la moneda.
- e. Todos los préstamos se ajustarán a las normas del plan en cuanto a la distribución geográfica, por clases sociales y por tipos de vivienda, de modo que el esfuerzo no se desvíe de los objetivos sociales. Los organismos que hoy dan préstamos especiales adherirán por convenios al sistema general. El Ministerio controlará el cumplimiento e introducirá los ajustes que correspondan.
- f. Se crearán tipos especiales de préstamos y subsidios para lograr un radical mejoramiento de la vivienda rural.

#### *5. Estímulo a los grupos de participación popular*

En todos los casos se dará prioridad a las cooperativas de vivienda y a los grupos que trabajen por ayuda mutua. El Ministerio tendrá como una de sus finalidades impulsar este tipo de esfuerzo. Tanto el ministerio como los gobiernos departamentales y las comunas proporcionarán asistencia técnica, planos tipo y facilidades para la adquisición de tierras adecuadas. En ciertos casos se llegará al suministro de elementos prefabricados para la construcción y las instalaciones. Esto será particularmente tenido en cuenta en la vivienda rural (puertas, ventanas, instalaciones de agua potable, etc.).

#### *6. Arrendamiento*

El sistema de fijación de alquileres será modificado llevándolos gradualmente a una proporción fija con el valor de la vivienda, evitando así las desigualdades y las injusticias del sistema actual en que los nuevos alquileres son abusivos y los antiguos frecuentemente irrisorios. Esto se hará a medida que las familias de bajos ingresos resuelvan su problema accediendo a nuevas viviendas, de modo de evitar que la corrección de la política de alquileres las perjudique.

## *B. Desarrollo urbano*

Coincidentemente el PDC pondrá en marcha las propuestas de CIDE para ordenar el crecimiento de las ciudades; establecerá planes reguladores en todos los núcleos poblados; y cambiará la legislación para acabar con la especulación en tierras y hacer que los gobiernos departamentales y las comunas atiendan la necesidad de terrenos bien situados con servicios y transporte.

Para eso creará un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, orientado por el Ministerio de Urbanismo y Vivienda, y pondrá en ejecución planes de agua corriente, saneamiento, pavimentos, alumbrado y electricidad que permitirán reducir en diez años a una cuarta parte el número de viviendas sin agua y a una tercera parte el número de viviendas sin conexión de saneamiento.

## **5. Promoción de la familia**

Para el PDC la familia es la base de la organización social por la que merecerá especial atención a efectos de fortalecer sus vínculos, dar seguridad al hombre, elevar la situación de la mujer y resguardar a los hijos.

Los padres tienen el derecho y el deber de velar por el desarrollo físico, material, espiritual y moral de sus hijos pero el Estado debe colaborar con ellos, auxiliarlos y exigirles el cumplimiento de sus deberes cuando los hijos estén amenazados.

El Partido Demócrata Cristiano realizará una enérgica acción de apoyo y protección a la familia, desde dos puntos de vista.

### *A. Desde el punto de vista socioeconómico*

Deben crearse las condiciones económicas y sociales que promuevan la familia.

**1. Trabajo.** En el programa socioeconómico se detallan los medios propuestos para abrir nuevas fuentes de trabajo, lograr pleno empleo, justa retribución y estabilidad, conquistar el acceso del trabajador a la propiedad de la tierra y de los otros bienes de producción, en tenencia individual, cooperativa o comunitaria; y lograr el desarrollo económico capaz de crear oportunidades para el futuro de sus hijos.

El trabajo es también un deber hacia la comunidad y una ocasión de realización humana, para lo cual será especialmente fomentada la artesanía, sobre todo en el interior del país.

Los servicios de orientación vocacional llegarán a todos los jóvenes.

**2. Vivienda.** El derecho de la vivienda está indisolublemente ligado a la promoción de la familia. Una nueva organización dará el gran impulso a la construcción y permitirá el acceso a la vivienda propia, ajustada en número de

piezas a las necesidades de cada familia. Esta política eliminará la vivienda antihigiénica, la inseguridad en el hogar y la promiscuidad.

### 3. Otras condiciones sociales

El PDC defenderá a la familia:

- a. Ampliando el sistema de asignaciones familiares y aumentándola para que permitan sostener realmente a la familia; creando la asignación a la madre en el hogar; ampliando la prima de hogar constituido, etc.
- b. Creando la posibilidad efectiva para el trabajador del campo de constituir familia y vivir con ella en condiciones de estabilidad y comodidad, gozando de escuela, asistencia médica, etc.
- c. Creando el seguro de salud familiar integral, llevando a todos los barrios y a todas las zonas rurales la atención médica efectiva de la madre y el niño.
- d. Asegurando la efectiva gratuidad de la enseñanza en todos los niveles y eliminando las causas económicas de la deserción escolar por medio de la generalización de las becas, entrega de útiles, creación del salario de estudiante para los que cursan estudios superiores.
- e. Resolviendo el problema del abastecimiento y los precios.
- f. Creando servicios para la mujer casada y trabajadora, especialmente la madre de familia. Entre otras cosas multiplicando las casas-cuna y las jardinerías en todos los barrios.
- g. Dando solución a las vacaciones familiares.
- h. Reestructurando el Consejo del Niño, y fomentando la adopción y la legitimación adoptiva.

#### B. *Desde el punto de vista espiritual y moral*

Además de las condiciones materiales, la familia requiere condiciones culturales y morales para desarrollarse. Entre ellas se puede mencionar la preparación de los jóvenes, el freno a la inmoralidad pública, la contención del divorcio, la lucha contra la pornografía, etc.

El PDC actuará en las siguientes direcciones:

1. Luchará contra la extensión de las causales de divorcio, por el perfeccionamiento de los procedimientos de reconciliación y la creación de instancias de acuerdo, previas a la iniciación del juicio.
2. Luchará contra la sexualidad desenfadada y su explotación comercial. Reprimirá la pornografía y dará un contenido de orientación positiva a la educación.
3. Fomentará la natalidad dentro de un clima de apoyo a la paternidad responsable.

4. Combatirá el aborto.
5. Combatirá los vicios sociales, la prostitución en particular, especialmente a través de la prevención de las causas que los originan.
6. Se creará el Ministerio de la Familia y de la Promoción Popular, encargado de dirigir la acción del Estado, en los puntos antes señalados, promoviendo la familia en el triple aspecto económico, social y moral.

Las organizaciones familiares tendrán representación en todos los organismos gubernamentales que atienden estos problemas.

Finalmente el PDC dará representación a las familias ante los organismos gubernamentales que actualmente se ocupan, directa o indirectamente, de los problemas indicados más arriba.

## **6. Promoción popular**

El PDC sostiene la necesidad de efectuar cambios en la sociedad que por su profundidad y rapidez tienen una característica revolucionaria. El principal agente de estos cambios debe ser el pueblo y los hombres que lo constituyen. Y la promoción popular es el esfuerzo colectivo del pueblo para alcanzar esos fines y realizar más completamente a sus integrantes.

El PDC trabajará por incorporar real y efectivamente a todo el pueblo al proceso de reforma superando los mecanismos de delegación de la democracia formal que se traducen en definitiva en el derecho de colocar, cada cuatro años una hoja electoral en las urnas, y dejando el poder político, económico y cultural en manos de los elegidos y de grupos de presión fundamentalmente oligárquicos.

En consecuencia actuará en dos direcciones definidas:

- a. Integrando en la vida social los diversos sectores de población marginada, tanto urbanos como rurales. Dicha integración requerirá una acción exterior a los grupos hasta lograr una participación activa en el esfuerzo de promoción. Esta participación será a la vez que el signo de una auténtica promoción, la condición para una multiplicación de la eficacia.
- b. Integrando a todas las capas sociales en la acción comunitaria, para superar uno de los rasgos más característicos de nuestra democracia que es la ausencia del pueblo en el quehacer político. En otras palabras se tratará de lograr una permanente coparticipación popular en el poder político real por la organización y la creación de cauces que permitan hacer efectiva esa coparticipación.

Para ambos objetivos —recuperación de grupos marginados y participación de todo el pueblo en el poder— se impone como primer requisito organizar al pueblo.

Tal es concretamente la finalidad que persigue el esfuerzo de promoción popular tal como lo concibe el PDC.

#### A. *Organizaciones de acción comunitaria*

Estas organizaciones se establecerán con una base territorial. Su modelo básico son las comisiones vecinales con existencia espontánea en nuestro país, pero cuya acción debe extenderse e intensificarse para que sean realmente eficaces. Deben abarcar algunos cientos de familias, lo que exige la creación de un gran número de ellas para abrir una amplia participación a todos.

Representarán a los vecinos ante las comunas —cuya creación se explica en el capítulo de Instituciones— en las Juntas de Vecinos y en lo nacional, en forma de federación, ante los organismos de Gobierno. También se crearán y animarán organizaciones funcionales, coordinadas con las comisiones y juntas vecinales, de carácter social, cultural, deportivo, de fomento escolar, familiares, etc.

#### B. *Organizaciones con finalidad socioeconómicas*

Se apoyará en primer término al movimiento sindical, cuyo importante papel en la sociedad será reconocido y al cual deben incorporarse todos los trabajadores. Un esfuerzo especial requieren aquellos sectores de trabajadores de más difícil organización (rurales, domésticos, etc.).

Se aspira a superar la fase puramente reivindicativa del sindicalismo abriéndole amplias posibilidades de acción constructiva en los organismos del Estado, en las empresas y en los órganos paritarios.

Por otra parte, las cooperativas y las empresas comunitarias deberán constituir una de las líneas de acción de la promoción popular. Un campo primordial es el de las cooperativas de viviendas. Otro particularmente importante es el esfuerzo de recuperación de grupos marginados en que la creación de un trabajo productivo común puede jugar un papel fundamental.

#### C. *Organizaciones relacionadas con la seguridad social y la salud*

Se impulsarán las mutuales y cooperativas para fines relacionados con la salud coordinándolos dentro de un plan global de asistencia a la salud, pero respetando su vitalidad propia y su sentido de participación social.

Este movimiento de organización popular será apoyado por dos tipos de instituciones:

1. Un Instituto de Educación Comunitaria para la capacitación de los dirigentes y los militantes de las diversas organizaciones.

2. Un Instituto de Promoción Popular con las siguientes funciones:
  - a. Proporcionar a las organizaciones de base asistentes técnicos y de servicios adecuados y competentes.
  - b. Coordinación con los mecanismos nacionales con vistas a la de planificación y desarrollo.
  - c. Formación de centrales de servicios para prestar en forma permanente servicios de producción y comercialización a las organizaciones con finalidad socioeconómica, así como servir de puente para llegar a los grandes organismos nacionales públicos o privados, especialmente de crédito o de fomento agrícola e industrial.

Finalmente la coordinación de los esfuerzos será realizada por el Estado a través de un organismo de nivel ministerial.

Para esto el PDC creará el Ministerio de la Familia y la Promoción Popular.

Se tendrá especialmente en cuenta que las unidades de base territorial deben ser consideradas como comunidades de vida, por lo que deben integrarse a través de sus federaciones en los planes de desarrollo nacional y territorial y tener frente a estas opciones concretas para solucionar los problemas que se den en un espacio determinado.

## **Aspecto cultural**

### **1. Educación y cultura**

#### *A. El problema general*

1. El Uruguay tiene un nivel cultural relativamente aceptable, basado en las condiciones naturales de la población, en el grado de alfabetización —uno de los más elevados— y en el acceso extendido a los medios de información pública existentes.
2. Estas condiciones traen consigo sin embargo algunas consecuencias negativas: tendencia a la improvisación y al abandono del esfuerzo serio y sostenido en la investigación y el aprendizaje; semialfabetización, que retrasa sensiblemente las posibilidades de un acrecentamiento y profundización de la cultura; predominio de la mera información de hechos, sobre la formación de mentalidades y reflexión de los problemas.
3. Existen situaciones de estancamiento y de retroceso en el plano ético, que también integra el aspecto cultural de la sociedad. Por su importancia básica, se tratan en capítulo separado.
4. En el plano del conocimiento, el déficit más acentuado (y de mayores consecuencias en la marcha de la sociedad, atento al tipo de civiliza-

ción técnico-científica del momento actual) se revela en el campo de las ciencias naturales, en cuanto a su profundización, medios y métodos de investigación, a su difusión y a sus aplicaciones. Un plan cultural actual reclama atención especial sobre este punto.

5. El PDC entiende que el enfoque general del problema cultural por un partido político debe tener en cuenta algunos principios fundamentales:
  - a. La cultura es obra humana y debe estar al servicio del hombre, para mejorarlo, teniendo en cuenta sus posibilidades y necesidades individuales.
  - b. Todo hombre tiene derecho a lograr el máximo de bienes culturales a su alcance y a ser colocado en las mejores condiciones posibles para participar en los beneficios de la cultura.
  - c. La cultura integra el bien común de la sociedad y, en consecuencia, corresponde también al Estado preocuparse especialmente de su promoción y extensión, pero teniendo en cuenta que es condición fundamental de aquella, un clima de libertad y espontaneidad.
  - d. La educación debe estar al servicio de las necesidades de desarrollo integral de la comunidad.

Por lo tanto la cultura demanda el respeto de la pluralidad de iniciativas y la armonización de estas, en una integración democrática al servicio del bien común.

#### *B. Promoción religiosa y filosófica*

El Estado debe reconocer que las diversas confesiones religiosas y las instituciones que se instauran con base en una fe religiosa o en una común concepción del mundo y de la vida, tienen una misión fecunda en la sociedad, para la promoción de los valores espirituales y la educación del hombre.

En consecuencia el Estado:

1. Asegurará su plena libertad de acción y de expresión.
2. Procurará colaboración en los planes de mejoramiento educativo, social y ético de la sociedad.
3. Favorecerá su actuación en mérito al reconocimiento de su valor cultural.
4. Les encomendará la realización de obras que importen a la comunidad y para las cuales se requiere especial vocación, sin perjuicio de las exigencias técnicas pertinentes (por ejemplo, reeducación de prostitutas y de menores abandonados, de presos y excarcelados, actuación en hospitales, etc.).

### C. *Promoción artística*

El campo cultural en que la libertad individual requiere más amplia consagración es el del arte.

El Estado no tomará partido por determinadas orientaciones o escuelas y brindará a todas las posibilidades de su expresión e irradiación.

La acción del Estado en esta materia, se manifestará en diferentes planos:

1. Apoyo a las actividades educativas en el plano artístico y creación y mantenimiento de las estatales que sean necesarias.
2. Constitución de un departamento especializado en el Ministerio de Instrucción Pública (que se denominará Ministerio de Educación y Cultura) para tareas de promoción.
3. Promoción de congresos, exposiciones, conciertos.
4. Concesión por exclusivos méritos artísticos de premios y becas para perfeccionamiento.
5. Intercambio internacional con especial proyección hacia la cultura latinoamericana.
6. Facilidades impositivas y préstamos para la impresión de libros y revistas de carácter científico, técnico y artístico.

### D. *Promoción científica*

La promoción científica ha sido particularmente descuidada y recién en los últimos tiempos se ha comenzado tímidamente a recuperar el tiempo perdido. Se acelerará esta actuación para que el país pueda ponerse a la altura de la civilización contemporánea.

En consecuencia el Estado:

1. Multiplicará los contactos internacionales y procurará la ayuda de Estados e instituciones que sin condicionamientos políticos puedan colaborar en la elevación de nuestro nivel científico.
2. Impulsará el mejoramiento en los métodos de enseñanza y de investigación científica.
3. Realizará una efectiva labor de difusión científica dirigida a promover vocaciones.
4. Apoyará a los círculos e instituciones que se ocupen de la promoción científica.
5. Creará becas de estudio y de perfeccionamiento en el exterior, de acuerdo a un plan que contemple las principales necesidades del país asegurando la reincorporación de los becarios a la actividad nacional.

6. Fomentará la investigación científica, por todos los medios a su alcance, en particular a través del apoyo económico.
7. Creará un departamento especializado en el Ministerio de Educación y Cultura, dando participación a la Universidad y a los institutos que se ocupen de la formación del personal docente para coordinar las tareas de promoción.

#### *E. Educación en general*

El PDC entiende que es necesario rever el enfoque general de la educación y de la enseñanza, sobre la base de algunas líneas fundamentales:

1. Educación del hombre en todos sus aspectos, lo que significa desarrollo de su personalidad tanto en lo corporal como en lo psíquico y en lo espiritual (acceso a los valores superiores).
2. Educación que se brinde a todo hombre de acuerdo a sus posibilidades. Se establecerá un nivel mínimo al que todos deben acceder y luego niveles sucesivos que se brinden también a todos según sus posibilidades, procurando que ningún factor ajeno a estas (sociales, económicos o políticos) se constituya en obstáculo para alcanzarlo.

En tal sentido el salario estudiantil es un medio indispensable para conseguir la efectiva democratización de la enseñanza. Esto supone:

- a. Que se realice el máximo esfuerzo para que el mismo nivel cultural sea puesto al alcance en todos los lugares del país, eliminando las diferencias existentes en el momento actual entre el interior y la capital. A tal efecto, las instituciones culturales procurarán programas sistemáticos y continuos de educación.
  - b. Que no exista ningún hombre que por condiciones de insuficiente desarrollo orgánico y psicológico quede al margen de la educación y de la integración en la cultura y en la sociedad.
  - c. Que se dé especial atención al problema de las becas nacionales e internacionales adjudicándolas exclusivamente en atención a los méritos y necesidades.
3. Educación en todas las edades, lo cual supone la promoción de cursos de adultos, no exclusivamente por razones de alfabetización. Esta educación estará dirigida a lograr las capacitaciones necesarias en los diversos planos de las necesidades sociales.
  4. Educación en todos los aspectos que interesen al hombre, no solamente en el plano del conocimiento intelectual, sino también en lo artístico y

que reconozca el papel de la manualidad y tenga en cuenta la capacitación práctica para la vida.

5. Educación no solo para el individuo, sino también para la comunidad. Se tomarán en cuenta los aspectos de capacitación social y política indispensable para una adecuada promoción de la democracia.
6. Educación con alcances amplios, universales, dando una adecuada apertura para los problemas del hombre, del país, de América, de la época.
7. Educación como una tarea comunitaria en una sociedad pluralista y, por tanto, respetando las diversas corrientes educativas y procurando su colaboración mutua (planificación democrática) en la educación común.
8. Educación que respete al hombre y a todas sus necesidades espirituales y que no imponga coercitivamente, por el Estado, orientaciones determinadas. Se respetará la orientación que el adulto prefiera y, en el caso del menor, la que sus padres dispongan, sin condicionamientos políticos, sociales o económicos.

Esto supone asegurar para cada educando la posibilidad —también económica a través, por ejemplo, de la repartición proporcional de recursos— de concurrir a las instituciones educativas que se prefieran de acuerdo a su orientación filosófica o religiosa.

9. Educación acorde con las necesidades de los diferentes ambientes, debiendo ponerse un énfasis especial en la educación que requiere el medio rural de acuerdo a los planes de desarrollo, proporcionando los recursos necesarios para su efectividad.
10. Reconocimiento de la importancia de la función del educador, creando las condiciones que le permitan una dedicación acorde con su tarea.

#### *F. Enseñanza en los diferentes niveles*

La triple distinción del nivel primario medio y superior de la enseñanza requiere determinadas orientaciones para una política eficaz.

1. Existirá una efectiva continuidad en los diferentes ciclos de enseñanza. A tal efecto es indispensable una coordinación entre los distintos organismos.
2. Los ciclos primarios y medios serán obligatorios para todos los niños y jóvenes y abarcarán una formación adecuada en cuanto a conocimientos culturales, iniciación artística y técnica para desempeñarse en la vida.
3. El nivel primario exige:
  - a. Construcción de aulas adecuadas en todo el país.

- b. Impedir el ausentismo escolar.
  - c. Educación dirigida a quienes han desertado sin concluir el ciclo primario. Esta tarea será realizada con una especial intervención de los estudiantes universitarios.
  - d. Aumentar el número de maestros y procurar que se equilibre la proporción masculino-femenina (investigación vocacional; remuneraciones, etc.).
  - e. Creación de Consejos Asesores integrados por padres de familia, con eventual participación en los organismos rectores.
  - f. Participación de los maestros en la integración del organismo rector de la enseñanza.
  - g. Establecimiento de jornadas y medios de entendimiento y colaboración de padres y maestros.
4. El ciclo medio requiere:
- a. Una revisión y adaptación constante de programas y métodos de enseñanza.
  - b. Obligatoriedad del ciclo.
  - c. Participación de profesores y padres de alumnos, de manera similar que en el primer ciclo.
5. En los diferentes ciclos se atenderá especialmente el problema de la orientación vocacional para lograr el mejor aprovechamiento de las capacidades individuales y satisfacer las necesidades del desarrollo.
6. En el ciclo superior se requiere:
- a. Adecuada orientación para la elección de estudios.
  - b. Coordinación efectiva de las diversas facultades.
  - c. Ordenación y unificación de institutos de investigación científica.
  - d. Asistencia cultural interna (universitaria) y externa, o sea, para los demás organismos culturales del país y del extranjero.
  - e. Orientación de la investigación y de la enseñanza, teniendo en cuenta los problemas de los educandos y las necesidades del bien común del país.
7. Los organismos universitarios tienen, además, una responsabilidad propia en los problemas generales del país, en los planos de investigación, de crítica y de atesoramiento.
- Es una tarea política urgente, la de incorporarlos de manera efectiva y coordinada a tales actividades.

8. Se establecerán grados intermedios en cada profesión.
9. Se preverán y establecerán cursos u otras formas de pasaje entre los diversos sectores de la enseñanza.
10. Se crearán nuevas escuelas y cursos de capacitación técnica para las diferentes actividades públicas y privadas.
11. Se creará un Consejo Nacional de Educación con participación de los diversos organismos que se ocupen de la enseñanza como un medio de efectiva coordinación.

#### G. *Enseñanzas especializadas*

1. El país debe evitar las opciones forzosas para la especialización que actualmente plantea nuestra ordenación de enseñanza (Universidad del Trabajo o Enseñanza Secundaria; preparatorios preprofesionales). La especialización debe resultar de una opción libre y orientada de quienes se encuentran en situación de madurez psicológica y formación general suficientes para realizarla.
2. En todos los ciclos y niveles de enseñanza será preocupación fundamental la formación del profesorado en los aspectos técnicos, científicos, metódicos y éticos.
3. Se dará especial atención a las enseñanzas especializadas para suplir deficiencias psíquicas u orgánicas.
4. La enseñanza especializada no será exclusivamente preprofesional. Se atenderá también a la educación cultural.
5. Se ocupará de lo relativo a los problemas familiares, preparación al matrimonio, escuela de padres, etc.
6. En el dominio gremial interesará especialmente la preparación de dirigentes y, en el político, una enseñanza universalizada para el conocimiento de los problemas políticos y de los medios democráticos de su actuación.
7. Se equilibrará en cuanto a conocimientos teóricos y a su aplicación práctica para constituir profesionales capaces y hábiles en su especialidad.
8. La educación física. Se encarará como un aspecto de la educación. Comprenderá no solo el desarrollo corporal sino al mismo tiempo el respeto de los demás, la tenacidad en el esfuerzo, la ascesis de la voluntad.

Debe llegar a toda la población mediante plazas de deportes, institutos de gimnasia, natación, clubes deportivos, etc., procurando la participación directa y activa, más que el enfoque de pasivo espectador del deporte.

## 2. Cultura y moral cívica

### A. *La situación del país*

1. En el aspecto de la moralidad y de manera particular en el plano público y cívico, el país no solo se ha estancado sino que ha retrocedido. Hay tres aspectos fundamentales en que se advierte ese deterioro: irresponsabilidad, egoísmo, preferencia por los valores materiales y los criterios del éxito.
2. La irresponsabilidad —es decir la falta de cumplimiento o el cumplimiento inadecuado de los propios deberes— se señala en todos los planos.

En lo familiar, la falta de cumplimiento de la palabra empeñada por los cónyuges, el abandono material frecuente que hace el padre, de la madre y de los hijos, la falta o apenas insuficiente educación que se brinda a los hijos.

En lo gremial, la despreocupación por los problemas y soluciones, dejadas en manos de pocos dirigentes.

En lo político, la falta de conocimiento y preocupación por los problemas generales del país, en la masa electoral, la organización de los partidos sobre la base de distribución de cargos y otros privilegios públicos. «La función pública al servicio del funcionario», la improvisación de los gobernantes, su sometimiento a presiones ilegítimas.

Últimamente se ha añadido el conocimiento público de tremendas irregularidades económicas, tanto en instituciones privadas como públicas, que ha hecho perder la confianza en entidades tradicionalmente respetadas, revelando un clima de descomposición moral insospechado.

Todo ello se desenvuelve bajo el signo de un egoísmo individual y de grupo y un olvido total del bien común.

La sistemática prescindencia de los valores espirituales particularmente cristianos, en la enseñanza, en los medios oficiales y en los medios de propaganda que llegan al público en general, ha sido acompañada por un crecimiento del aprecio por los valores materiales y de un criterio exitista para juzgar de la posición de los hombres en la sociedad.

3. El país se encuentra, en el momento actual, sin una verdadera conciencia de comunidad, sin objetivos nacionales, dividido en grupos egoístas e integrado por individuos en su mayoría sin voluntad de progreso.

## B. *El enfoque del PDC*

1. El PDC entiende que el problema de la moral pública no es indiferente para los partidos políticos, sino un tema básico en la concepción de la sociedad.

Nuestro partido no es agnóstico, ni confesional.

Es un partido de inspiración cristiana y que, por tanto, postula la importancia de los valores espirituales que interesan al hombre. Entiende que la política debe promoverlos, creando las condiciones necesarias al efecto, respetando la diversidad de ideologías en el mundo pluralista del presente.

2. La sociedad humana debe serlo cada vez más y, por ende, colocar al hombre como centro de sus preocupaciones respetando su dignidad y favoreciendo su perfeccionamiento.

El hombre, como la sociedad que él forma, tiene cuerpo y espíritu y para ambos debe existir, en la unidad de la existencia humana, el ambiente adecuado para su expansión.

3. El PDC entiende que deben atacarse y corregirse los síntomas de la descomposición moral, pero que la tarea principal está en el plano positivo, es decir, en el cambio de la mentalidad procurando eliminar las causas de la actual situación.

## C. *Orientaciones concretas*

1. **Educación.** Se dará un énfasis peculiar a la educación, en cuanto, en definitiva, se forman por ella los hombres. Sin perjuicio de lo que se dice en el capítulo anterior, es necesario insistir sobre estos aspectos:

- a. Toda educación tendrá un espíritu de promoción de los valores espirituales y de formación del hombre en la conciencia de su libertad y de su responsabilidad y de la fraternidad como fundamento ético de la sociedad.
- b. La educación de los adultos recibirá particular atención.
- c. Se dará especial importancia a la educación nacional con base en el conocimiento de la historia y los valores del país, así como en la educación cívica.

2. **Medios masivos de comunicación:**

- a. Se promoverá por medios concretos, respetando la libertad de expresión y difusión, acuerdos de promoción cultural y de exclusión de elementos nocivos desde el punto de vista psicosociológico y ético.

- b. Se favorecerá positivamente (publicidad, premios, exenciones impositivas) a quienes realicen esfuerzos en tal sentido.
- c. Se actuará con el rigor de las leyes, frente a quienes abusen del derecho de expresión, violando los derechos ajenos, especialmente de los menores.
- d. Se propiciará la canalización en la propaganda —especialmente oficial— de ideas, de fuerza, de superación, trabajo, solidaridad, respeto a la dignidad humana, etc.
- e. Se procurará que los medios de difusión tengan más independencia frente a la propaganda comercial.

**3. Coordinación de institutos privados y públicos** en la campaña pro cambio de la mentalidad nacional.

Se propiciará en las entidades representativas de intereses sociales, de orientaciones religiosas, de actividades culturales, tanto públicas (ej.: Universidad) como privadas, la conciencia de su responsabilidad en este terreno y la necesidad de coordinar esfuerzos al efecto; se encauzará esta tarea común, reconociendo a cada uno el lugar que le corresponde.

## **Aspecto internacional**

### **A. En el plano mundial**

Dos realidades políticas dividen al mundo actual y provocan las más peligrosas tensiones internacionales:

1. La división del mundo en bloques, organizados en torno a superpotencias, dirigidas a constituir la mayor suma de poder militar y político y que pretenden polarizar a todos los países en torno a este conflicto.
2. La distancia que separa a las naciones desarrolladas y subdesarrolladas y la incapacidad para lograr un desarrollo capaz de superar las intolerables diferencias en los niveles de alimentación, salud, vivienda, cultura, etc. que separan a los pueblos.

La mayoría de los países subdesarrollados son dependientes política y culturalmente de los desarrollados. El PDC apoyará decididamente todos los esfuerzos que se realicen para lograr la unidad de acción de tercer mundo en defensa de la liberación y el desarrollo económico y social.

En el ámbito de América Latina esta unión es más imperativa. A los lazos que impone nuestra propia situación geográfica, se agregan una común cultura y lengua, y en los pueblos los ideales de libertad y de paz.

En consecuencia la integración latinoamericana tendrá primera prioridad en la política internacional del partido.

### 1. *División del mundo en bloques*

Hasta hace poco tiempo, los bloques político-militares se confundían con los campos ideológicos.

La introducción de intereses nacionales en el sistema de equilibrio de la guerra fría complicó ese sencillo esquema y hoy en día un análisis de la situación muestra la existencia de:

- a. El bloque atlántico, estrictamente dirigido por Estados Unidos e institucionalizado en la OTAN.
- b. El bloque soviético, en el que la URSS ejerce amplia supremacía y que presenta en el pacto de Varsovia una organización militar en cierto modo análoga a la OTAN.
- c. Centros de poder evadidos de la órbita de los bloques, de gran importancia en la política mundial como son China y Francia.
- d. La multitud de países subdesarrollados, dependientes casi todos en lo económico, algunos sometidos a la presión neocolonialista. Parte de estos Estados procuran coordinar sus políticas rehusando el compromiso con cualquiera de los bloques, e intentan alterar las bases económicas, políticas y militares que benefician exclusivamente al mundo industrializado.

Entendemos por política de bloque la que se define por:

- a. El dogmatismo ideológico que excluye la búsqueda de otras soluciones e instrumenta todo a una táctica política.
- b. Alianzas y pactos militares, defensivos-ofensivos, llegando incluso a la constitución de fuerzas comunes.
- c. La búsqueda de la destrucción económica y del potencial bélico del bloque antagónico.

Esta política promueve el armamentismo y atenta contra el desarrollo armónico de la humanidad, impidiendo la justa distribución de los bienes de capital, el buen uso de los recursos naturales y el comercio.

El PDC luchará por:

- a. La paz sin predominios, fruto de la justicia en una solidaridad que supere el miedo y el odio.

- b. La efectiva independencia e igualdad de los Estados. Defensa de los principios de libre determinación de los pueblos y de no intervención, sin perjuicio de la protección internacional de los derechos humanos.
- c. Eludir todo compromiso de bloque, fortaleciendo y democratizando la organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de lograr una auténtica comunidad de pueblos.  
La Democracia Cristiana condena la carrera armamentista, exige el desarme general controlado, y aplica particularmente esta exigencia a la esfera atómica.
- d. La promoción del intercambio cultural, y la defensa de los valores humanos frente a nuevas formas de masificación.
- e. El desarrollo económico y social de toda la humanidad, eliminando en primer término la miseria y el hambre.

## 2. *La Organización de las Naciones Unidas*

La Organización de las Naciones Unidas ha sido relativamente eficaz en su cometido de salvaguardar la paz y promover el bienestar de los pueblos.

El PDC luchará por reforzar su capacidad de hacer frente a los problemas apoyando una política de:

- a. Ensanchamiento de las competencias de la Asamblea General. Eliminación del veto y de los asientos permanentes en el Consejo de Seguridad.
- b. Definición del contenido ideológico que debe informar las resoluciones de la Asamblea y la actuación del secretario general.
- c. Fortalecimiento de los organismos permanentes de las Naciones Unidas que logre por fin regular y planificar el intercambio internacional. La Conferencia de Desarrollo y Comercio de Ginebra marca una etapa importante en esta dirección.
- d. Promoción de los organismos internacionales de financiamiento y de ayuda técnica.
- e. Admisión de todas las naciones en la ONU, incluso de la China Popular, cuya política actual es una de las mayores causas de tensión internacional. En esta forma se logrará la universalidad efectiva de las Naciones Unidas, razón de ser y fundamento de su eficacia como instrumento político.

## **B. En el continente**

### 1. *Integración latinoamericana*

El PDC luchará enérgicamente por la creación de la Comunidad Latinoamericana.

Esta deberá estructurarse fuertemente en el aspecto económico, como se ha expuesto en capítulos anteriores. Sin embargo, para no quedar a disposición de los grupos de poder, y no frustrarse en sus objetivos sociales, deberá desarrollar paralelamente la comunidad en los planos políticos y cultural.

Para que la integración latinoamericana sea posible, será preciso que exista un movimiento político a nivel continental que haga de aquella uno de sus objetivos primordiales.

El PDC apoyará el Parlamento Latinoamericano, como embrión de la integración política.

Impulsará la cooperación entre las universidades y otros institutos técnicos, científicos y educacionales.

Favorecerá la incorporación del pueblo, a través de sus organismos representativos (entre otros en el plano gremial y sindical), a la construcción de la comunidad latinoamericana.

## 2. *ALALC*

La ALALC constituye una etapa positiva en el camino hacia la integración. Sin embargo, algunos aspectos de su formulación actual pueden distorsionar gravemente el proceso. La Asociación se ha limitado a establecer negociaciones para lograr reducciones arancelarias y no cuenta con organismos supranacionales de planificación y conducción política del desarrollo.

Tales defectos pueden agravar los desniveles entre países y acentuar la dependencia del imperialismo.

En consecuencia, el PDC bregará por:

- a. La creación de organismos supranacionales orientados hacia la realización de un mercado común.
- b. La regulación del tratamiento a las inversiones extranjera.
- c. La incorporación de los sindicatos, universidades y demás organismos de base a la dirección y el planeamiento de la política de la Asociación.

## 3. *El sistema interamericano*

En cuanto al llamado Sistema Interamericano, es indispensable someterlo a una completa revisión, ya que aparte de no haber dado cumplimiento a los fines que inspiraron su fundación, no es un instrumento adecuado por agrupar dos regiones con intereses políticos, económicos y sociales distintos y, a menudo, contradictorios. Se ha observado últimamente la evolución del sistema hacia la constitución de un aparato represivo como la FIP.

El PDC rechazará enérgicamente este tipo de iniciativas que tienden a impedir el éxito de los movimientos populares y a mantener el actual predominio de grupos oligárquicos e imperialistas.

El PDC luchará dentro del marco de la Organización de los Estados Americanos, por los siguientes motivos:

- a. Una más vigorosa defensa de los derechos humanos en América.
- b. Conclusión de convenios de reducción de gastos militares y de tratados tendientes a obtener la desnuclearización de América Latina.
- c. Respaldo vigoroso en la OEA a los acuerdos que se propongan para estabilizar, reajustar y garantizar los precios de las materias primas y semielaboradas que exportan los países latinoamericanos.

### **C. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el instrumento de la política exterior del Uruguay.

La transformación de las tendencias negativas que están deprimiendo el presente y el porvenir del Uruguay depende en alto grado de la política exterior. La responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores debe exaltarse al primer plano, siendo necesario para estos efectos:

1. Lograr la eficacia del servicio exterior del Uruguay por la selección del personal, el alto nivel de su rendimiento, la fiscalización y el estímulo, la organización administrativa y técnica, coherencia, continuidad en los propósitos y flexibilidad en los métodos de la política exterior del Uruguay.
2. Formar un *espíritu* y una tradición de política exterior que se nutra simultáneamente de la conciencia de la importancia fundamental de la misión del Ministerio y de la ejecución de las tareas asignadas.

En el plano de la selección y control y estímulo, el Estado debe obtener el concurso de elementos humanos de alta calidad para su servicio exterior. Tal actitud debería traducirse en algunos criterios prácticos como:

- a. Rigurosa elección de quienes aspiran a ingresar en el servicio exterior.
- b. Cuidadosa preparación y entrenamiento bajo la responsabilidad del ministerio mismo. Convenir con la Universidad un régimen de colaboración que permita al Ministerio preparar, enseñar y controlar los resultados de los aspirantes.
- c. Estímulo y fiscalización continua del personal y sus funciones.

- 
- d. Especialización en las grandes áreas políticas y geográficas que deben promover el interés uruguayo. El continente americano, Europa Occidental, el mundo afroasiático y el mundo soviético no son *intercambiables* en la compleja realidad contemporánea. La especialización en los problemas, en ciertos idiomas básicos, en los conocimientos generales, es condición necesaria a la eficacia del servicio.
  - e. División de las tareas administrativas y de las de naturaleza propia de servicio exterior. Debe comprenderse que el país necesita que su servicio exterior no sea primariamente una *manera de ganarse la vida* para los pocos centenares de personas que lo constituyen.
  - f. Organización administrativa eficiente y moderna en consonancia con las tareas de ministerio. El control de las misiones en el exterior, la coordinación entre los distintos departamentos y secciones, el archivo, la biblioteca, etc. requieren una organización administrativa dotada de medios adecuados y de un sistema eficiente.

## 2. «PLAN DE SOLUCIONES PARA EL URUGUAY DE HOY» DE 1970

### Síntesis histórica nacional

A los efectos de una mejor comprensión de las soluciones propuestas en este plan, y de las causas que dan lugar a las mismas, el PDC cree necesario realizar una sumaria introducción analítica del proceso histórico nacional, desde la gesta artiguista hasta nuestros días.

Nuestro país encuentra su origen en la gesta artiguista caracterizada por tres rasgos que imprimen carácter a nuestra nacionalidad:

- a) La lucha por la libertad contra la opresión extranjera, remota como la española o próxima como la oligarquía porteña.
- b) La lucha por la justicia y el progreso económico al servicio del pueblo humilde, principal protagonista de la patria vieja.
- c) La lucha por la institucionalización del poder contra la arbitrariedad.

La coalición porteño-portuguesa abatió ese intento de patria grande y, cuando en 1828, se logra la independencia, ella se obtiene achicando geográficamente el país respecto del proyecto artiguista, privándolo del impulso popular y exponiéndolo al aprovechamiento de ciertas potencias europeas —como la inglesa— que tuvo papel tan decisivo en la emergencia.

Sin haberse consolidado todavía como nación ni haber asentado definitivamente el gobierno su autoridad de tal, el país se vio enfrentado a continuas guerras civiles y luchas por el poder que, originadas —en un principio— en el



enfrentamiento personal de los caudillos, dividieron a la familia oriental en dos bandos y dificultaron grandemente su desarrollo.

Esas circunstancias explican que la actividad económica principal fuera la producción agropecuaria y el comercio, lo que contribuyó a que la riqueza que se iba generando lentamente en el país quedara en manos de los latifundistas y de la burguesía mercantil, proclives ambos al comercio exportador de los productos rurales sin industrializar y a la especulación.

La importación de artículos europeos abastecía a la población. La aptitud de nuestro suelo, la escasez de población y el bajo nivel de vida de la enorme mayoría de los habitantes permitieron una cierta capitalización del país y un lento pero firme progreso material.

Mientras las masas quedaron marginadas, los grupos dominantes urbanos, de ambos partidos tradicionales, coincidían en una base ideológica común: el liberalismo.

Esta identidad les permitió sobrevivir y adaptarse a nuevas coyunturas garantizando el mantenimiento de la estructura económica que les era favorable.

Los primeros 75 años de vida independiente fueron testigos de la larga lucha por el encauzamiento del poder, tanto de gobernantes omnímodos y de caudillos anarquizantes como el militarismo prepotente —que sirvió para engendrar una división artificial pero honda entre los uruguayos que vieron reforzada su opción emocional primitiva con los recuerdos y las cicatrices de la prolongada lucha fratricida—. Se ocultó así el sometimiento sutil pero real de la economía uruguaya a los intereses del Imperio británico.

En las tres primeras décadas de este siglo accede al poder una tendencia orientada hacia la modernización del país, la estatización de los servicios públicos y la obtención de conquistas sociales. En esa época se logra también la efectiva universalización del sufragio, que se rodea de garantías como el voto secreto y la representación proporcional, que importan el acceso a un cierto grado de vida política a grandes sectores ciudadanos.

Pero, encuadrada esa tendencia dentro de los marcos partidarios tradicionales, contribuyó a agudizar artificialmente antagonismos políticos y cedió a la tentación de consolidarse mediante el aprovechamiento burocrático de los avances de la organización estatal.

La caudalosa corriente inmigratoria y la extensión de la enseñanza, a la vez de combatir el analfabetismo en mayor grado que en otros países del continente, contribuyó a consolidar y desarrollar la clase media, que se convirtió en un factor de estabilidad política y de cohesión social.

Empezaron en ese entonces a surgir las primeras manifestaciones industriales pero siguió siendo la actividad rural el eje de nuestra economía, en virtud de ser el único sector exportador.

Después de la gran crisis de 1931, el país se encuentra con este cuadro:

Ha perdido impulso el avance social, más que por el número de leyes laborales y jubilatorias que de todos modos siguen aprobándose, por el espíritu cauteloso y tímido de estas, que contrasta con el ímpetu de las primeras décadas. Se produce un golpe de timón hacia la derecha como consecuencia del golpe de Estado de 1933, realizado gracias al apoyo de los grupos más conservadores de los dos partidos tradicionales que sufrieron una profunda división transversal.

La lucha entre blancos y colorados es sustituida por la institucionalización del reparto entre los dos partidos tradicionales, identificados en sus criterios ideológicos y en su afán de aprovechar todas las posibilidades que ofrecían los servicios públicos en manos estatales para canjear puestos y beneficios por votos.

La economía agraria que no ha evolucionado y la industrialización, apenas llegada a la etapa de la sustitución de importaciones, encuentran cada vez mayores dificultades para atender las necesidades de un país que ha crecido en número de habitantes y en nivel de bienestar y comodidades, especialmente para vastos sectores de la clase media.

Progresivamente el predominio de la economía británica —con cierto tono progresista y liberal— es reemplazado por el Imperio estadounidense, mucho más rígido y voraz.

Tras los paréntesis de la segunda guerra mundial y de la guerra de Corea —que permitieron un pasajero y relativo alivio— empezó a advertirse que la crisis del país era realmente grave, no solo porque se fueron agotando las reservas acumuladas en las épocas de auge, sino por su carácter estructural y no meramente coyuntural.

Por otra parte, las tendencias de la economía mundial se hicieron cada vez menos favorables para los países subdesarrollados. La actividad agropecuaria ha seguido sin transformarse en su conjunto y sin elevar el volumen de su producción. La actividad industrial choca con las dificultades propias de la estrechez del mercado. El fenómeno imperialista cobra nuevo vigor no solo a través de la difusión de múltiples empresas extranjeras que hacen su negocio en el país y envían hacia afuera su utilidad, sino también por medio de los organismos internacionales, cada vez más numerosos e influyentes, conducidos con criterios propios de los países desarrollados.

Frente a ello, la política tradicional por sus carencias, con sus contradicciones internas, que le impiden encarar las reformas de fondo que la economía del país requiere, y sus vicios, que la llevan a desvirtuar la función de los principales organismos estatales para ponerlos al servicio de los intereses partidarios, contribuye a acentuar la crisis. Con el agravante de que una mañosa legislación electoral dificulta hasta casi imposibilitarlas, el encontrar salidas renovadoras con la urgencia y la profundidad que las circunstancias requieren.

Conjuntamente con el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones, el excedente agropecuario se vuelca hacia la especulación, aumenta el

endeudamiento externo y comienza la fuga de capitales nacionales. Este proceso, que lleva el centro de gravedad económico hacia la banca, encuentra al Banco de la República incapaz de instrumentalizar el crédito hacia la actividad productiva, generándose la hipertrofia y consecuente desnacionalización de la banca privada. Los capitales se concentran en oligopolios financieros controlados en su mayoría por capitales norteamericanos, que pasan a dominar la economía.

Esa crisis económica y política se traslada al plano social, conmoviendo el aparato de los seguros sociales extendidos empíricamente, agravando las diferencias entre los distintos sectores, radicalizando las diferentes posiciones y aumentando el poder de la oligarquía. Esta se adueña de los principales medios de comunicación; se enlaza a través de las distintas actividades económicas; acrecienta sus conexiones con el supercapitalismo internacional y desplaza a muchos pequeños y medianos productores e industriales, cuya ruina es nuevo índice y factor coadyuvante de la crisis.

Uno de los signos exteriores más ostensibles de esta es el creciente y desenfrenado fenómeno inflacionario. Los sectores oligárquicos encaramados al gobierno como consecuencia de la falta de funcionalidad del sistema tradicional, intentaron frenarla bruscamente a costa de una política de salarios que hizo reposar el sacrificio sobre los sectores más débiles —rebajando su nivel de vida— lo cual condujo inevitablemente a una política de represión, que desembocó progresivamente en la violencia.

Mientras tanto el país no logró el desarrollo, ni la estabilidad social indispensable para encarar salidas políticas para restablecer la confianza en el Uruguay, que evite la continua emigración de sus hijos, el deterioro de su imagen externa y la agravación incesante de sus propios problemas.

### **Plan de soluciones**

FRENTE A LA CRISIS NACIONAL, EL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO PROPONE EL SIGUIENTE CONJUNTO DE SOLUCIONES:

Corresponde al pueblo convertirlas en realidad.

### **Sumario**

1. *Introducir cambios radicales en la estructura económica*, para impulsar un desarrollo liberador, a través de tres herramientas fundamentales:
  - la planificación integral de la actividad productiva y deservicios;
  - la nacionalización de la propiedad capitalista monopólica y de las áreas estratégicas de la economía;

- la reforma agraria y el desarrollo industrial.
- 2. *Desplazar el centro de decisión de la economía*, de manos de las clases ahora dominantes, a las del Estado planificador, con amplia participación popular.
- 3. *Reconocer la primacía del trabajo sobre los demás factores de producción*; y garantizar la autonomía sindical.
- 4. *Impulsar una política social, de hondo contenido popular*, en lo referente a vivienda, salud, seguridad social y plena ocupación.
- 5. *Reafirmar los valores constitutivos de la nacionalidad*, orientando e impulsando la educación y la cultura hacia la promoción del hombre uruguayo, protagonista de la nueva sociedad.
- 6. *Bregar enérgicamente por la integración latinoamericana*, como medio indispensable para luchar contra el imperialismo y superar el subdesarrollo.
- 7. *Luchar por una democracia auténtica e integral*.

Este Plan de Soluciones propone un conjunto de objetivos inmediatos realizables en las actuales circunstancias. Los expone en sus lineamientos generales, aunque con la suficiente precisión, como para que resulte un efectivo compromiso ante el pueblo.

El PDC no se conformará con esto. No es este el modelo final de sociedad que pretende. El Plan de Soluciones es solo un primer avance propuesto para hoy, un primer paso en el camino de sus objetivos: la construcción de la sociedad comunitaria.

## **I. Estructura económica**

La planificación integral de la actividad productiva y de servicios; la nacionalización de la propiedad capitalista monopólica y de las áreas estratégicas de la economía; la reforma agraria y el desarrollo industrial constituyen las bases del desarrollo liberador, que se logra con el uso adecuado de estas tres herramientas fundamentales.

No se trata solo de cambiar las relaciones sociales y económicas existentes en la estructura capitalista. Se trata, además, y fundamentalmente, de desplazar el centro de decisión de la economía, de manos de las clases dominantes a las del Estado planificador, con amplia participación popular.

Para lograr las transformaciones necesarias no es suficiente el poder institucional. Tiene que haber un apoyo popular de la base social, que fundamenta las medidas de cambio que se ejecuten.

## 1. *Planificación de la economía*

El único organismo capaz de encarar y ejecutar la planificación global de la economía es el Estado popular, agente planificador de una política presupuestaria, crediticia, tributaria y de precios y remuneraciones, que alcance las áreas estratégicas más amplias de la actividad económica.

*Para asegurar el apoyo popular, imprescindible para el éxito, la planificación debe ser democrática, con amplia participación gremial y política, o sea, de los sindicatos, productores, técnicos, consumidores, en cada caso, según corresponda y con el control del poder político.*

Ante todo hay que eliminar la influencia de la oligarquía, apéndice del poder imperialista de los centros de decisión del desarrollo nacional.

Únicamente de este modo, el poder del capitalismo puede ser sustituido por el poder popular, creadas las condiciones para la unidad de movilización, organización y participación de todo el pueblo, de las clases trabajadoras y de todos los sectores del país no comprometidos con el poder capitalista. Solo sobre tales bases se podrán acometer las demás tareas del desarrollo, apoyadas en soluciones político-sociales estables y sólidas.

La planificación permitirá el pase de la economía de *libre mercado* a formas de consumo orientado, mediante la asignación de cuotas de producción y diversas formas de protección a la industria nacional.

## 2. *Nacionalizaciones*

Complemento indispensable para dar la capacidad de dirección al Estado son:

- a) *Nacionalización de la banca y el ahorro*, como medio de ponerlos al servicio de la comunidad y asegurar la independencia financiera del país, liberándola del poder económico imperialista y de los sectores oligárquicos.  
Mientras tal medida no se logre, deberá encauzarse a los fines productivos de interés general el ahorro nacional; asegurar la independencia financiera del país, por medio de rígidos controles que logren la efectividad de la planificación. Esta función deberá cumplirse por el Banco Central, independizado de toda influencia de la banca privada y de la oligarquía económica. Se eliminará el sistema parabancario y se combatirán los intereses usurarios. Se establecerá la participación de representantes del Banco Central y del personal en los directorios de los bancos.
- b) *Nacionalización de los grandes rubros del comercio exterior*, en particular la exportación de productos agropecuarios, para que los beneficios se reinviertan productivamente y evitar la evasión de divisas. Dejar este

sector en manos de la libre empresa, frecuentemente extranjera, permitirá la subsistencia de focos de poder, que distorsionan el desarrollo, encadenándolo a la oligarquía y al imperialismo.

### 3. *Deuda externa*

En concordancia con los objetivos analizados, es obvio que hay que terminar con el juego del endeudamiento, refinanciaciones y cartas de intención.

La vía a elegir será conquistar, en unión con los demás países latinoamericanos, la postergación del pago de la deuda externa, en términos compatibles con el desarrollo.

Es imprescindible liberar a la nación del tutelaje y el sojuzgamiento del Fondo Monetario Internacional y demás organismos imperialistas.

Para que la salida propuesta pueda generar un desarrollo autónomo y autosostenido es necesaria la integración latinoamericana; pero integrarse NO es hacer un mercado libre para los *trusts* extranjeros, sino un bloque de países solidarios para industrializarse, defender su comercio, su posición frente a los acreedores, sus conquistas sociales y culturales y la efectividad de su independencia.

### 4. *Reforma agraria integral*

La reforma agraria abarcará tanto el aspecto económico como el social.

Erradicará las formas antieconómicas de producción (latifundio y minifundio), sustituyéndolas por comunidades, cooperativas u organizaciones familiares o similares, que asienten a los trabajadores rurales y permitan la consolidación de centros poblados. La comercialización de la producción exportable estará en manos del Estado, mientras que el comercio interno deberá centralizarse en cooperativas u otros organismos donde participen los productores.

La reforma agraria será en definitiva un instrumento eficaz para eliminar el capitalismo en el campo y un medio para impulsar el desarrollo agropecuario en servicio del país.

Se emprenderá un enérgico desarrollo agropecuario, responsablemente planeado y organizado por el Estado, a través de una política de precios, comercialización, crédito, investigación, extensión tecnológica y promoción social. Se logrará así el aumento de la producción, la transformación de las condiciones sociales del campo y la liquidación de focos de poder y privilegio.

### 5. *Desarrollo industrial*

Nuestra Patria demostrará su factibilidad como Estado independiente, industrializándose, o no existirá. Es necesario aceptar el desafío y procurar un fuerte

impulso industrial, que servirá para lograr la plena ocupación, meta imprescindible para el país.

Para ello se requiere:

- a) Ajustarse a una política de integración y complementación industrial liberadora, que impida la sujeción del país, tanto a los grandes imperialismos económicos como a los subimperios regionales.
- b) Desarrollar y modernizar ramas estancadas y en crisis, tales como la industrialización de la lana y de la carne.
- c) Implementar una política agresiva en cuanto a la apertura de mercados extranjeros para la producción industrial.
- d) Implantar grandes industrias con recursos nacionales, como la siderurgia y la pesca.

Es necesario organizar un ente o corporación de fomento industrial, capaz de crear, adquirir, coordinar y financiar el complejo de industrias estatales o mixtas, cooperativas y otras empresas de los trabajadores, a través de las cuales el Estado concrete, planificadamente, su participación directa y efectiva en el desarrollo industrial.

Por otra parte, es utópico pensar en un desarrollo autónomo, mientras el país no cuenta con una flota mercante de ultramar, que asegure su abastecimiento y la colocación de la producción nacional.

Deberá procurarse el reequipamiento y ordenación de todos los puertos de la República e incentivar la marina de cabotaje.

El desarrollo industrial será factible mediante un incremento sustancial a corto plazo de la producción energética, procurando en particular el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos.

Es imprescindible el reordenamiento y coordinación de todos los medios de transporte, dentro del territorio nacional.

## 6. *Empresa comunitaria*

El impulso del sector industrial debe conjugarse con la transformación de las estructuras de la empresa, que signifique la primacía del trabajo sobre el capital, concretando la autogestión de los trabajadores.

## 7. *Entes autónomos*

Cualquier esfuerzo económico serio en nuestro país no puede prescindir del papel que cumplen los entes autónomos, a través de los cuales se ejerce la actividad comercial e industrial del Estado, por lo cual es urgente rescatarlos para

la soberanía nacional, a los efectos de que su función sea positiva para el país. Resulta necesario lograr:

- a) Su coordinación dentro del plan económico general, sin perjuicio de las autonomías administrativas y funcionales.
- b) Su eficacia y rentabilidad, de acuerdo con las características del servicio, para que no constituyan una carga sobre la comunidad, sino un instrumento al servicio de esta.
- c) Despolitización total de los organismos, tanto en la designación y ascenso de los funcionarios como en el cumplimiento de los cometidos, para lo cual se considera fundamental la representación del funcionariado en los directorios.

## 8. *Política antiinflacionaria*

La inflación no debe ser atacada solo por medidas de contención. El riesgo es agravar la depresión, los sufrimientos sociales y la dependencia externa a largo plazo sin consolidar la estabilidad.

La inflación uruguaya se ha visto agravada por la sucesión de políticas incoherentes y por el juego de los grupos de presión, algunos de los cuales están más fuertes que nunca; pero sobre todo por el peso del estancamiento.

En consecuencia, todo este programa de soluciones de fondo, constituye la mejor forma de combatir la inflación.

Indudablemente habrá que realizar, además, una política de precios e ingresos planificada, con participación efectiva de todos los sectores, que establezca una justa distribución de los sacrificios, de manera que los más beneficiados efectúen los mayores aportes.

También habrá que realizar una política monetaria y fiscal responsable, que no agrave los desequilibrios. Pero la contención de los gastos y del crédito, en límites razonables, debe volcar el ahorro hacia la inversión productiva y no hacia el peor crédito: el crédito usurario de corto plazo, que expolia y paraliza al país.

Es obvio que el abordar las soluciones antes indicadas implica enfrentar intereses nacionales y extranjeros, que tienen su base de poder en las estructuras que deseamos cambiar.

## II. **Política social**

Se impulsará una política social, de hondo contenido popular, sobre todo en los siguientes aspectos:

### 1. *Laboral*

Garantizar la autonomía sindical, así como el ejercicio de la función gremial, que constituye una función social.

Plena vigencia del derecho laboral y derogación de todas aquellas disposiciones implantadas por el poder oligárquico contra los intereses de los trabajadores.

### 2. *Vivienda*

Desarrollar una intensa política de vivienda y urbanismo tendiente a mejorar las condiciones de vida de las clases populares.

Poner en juego todas las posibilidades de la Ley de Vivienda, agregar nuevos recursos al Fondo Nacional, hacer accesible la vivienda a la población de bajos niveles de ingresos, con una política planificada de subsidios; fomentar decididamente, con un amplio apoyo financiero, las cooperativas; y ordenar el crecimiento de pueblos y ciudades y la extensión de los servicios públicos, por medio de la planificación urbanística.

Esto implica una fuerte dinamización de la industria de la construcción, con sus consiguientes efectos sobre la movilización del resto de la economía.

### 3. *Salud*

Atención prioritaria de las necesidades de toda la población del país, cualquiera sea su situación económica o el lugar geográfico donde habita.

Para ello se requerirá perfeccionar el sistema de salud pública e integrar las instituciones de asistencia médica colectivizada y los distintos seguros de enfermedad en un Seguro Nacional de Salud, insertado a su vez dentro del régimen de la seguridad social.

En todas las etapas deberá cuidarse la mejor asistencia técnica para todos, la libertad de elección del médico y la contribución económica en función de los ingresos de cada uno.

### 4. *Seguridad social*

Debe buscarse, en primer término, reorganizar y sanear las Cajas de Jubilaciones, por medio de su perfeccionamiento, simplificación legislativa, su fortificación económica y su ordenamiento administrativo.

Para ello, deberá establecerse efectivamente la representación gremial en el directorio del Banco de Previsión Social, como paso previo a la despolitización total; lograr el pago de las deudas del Estado, mejorar la legislación, quitando

regalías y privilegios, y asegurar el efectivo cumplimiento del régimen de revaluación de pasividades, que le dé un sentido dinámico a las jubilaciones.

En segundo término, integrar todos los otros seguros sociales en un organismo único de seguridad social, que cubra racionalmente todos los riesgos y abarate los costos administrativos.

### 5. *Plena ocupación*

El combate contra la desocupación deberá cumplirse no solo en el plano económico buscando el máximo desarrollo de los recursos del país, sino también en el plano específico de las medidas tendientes a mejorar en forma sustancial el nivel de ocupación.

Orientar la mano de obra hacia las necesidades reales del país, respetando las vocaciones de cada uno, pero suministrando a todos los medios, la formación, las oportunidades de trabajo y la posibilidad de describir y cultivar sus aptitudes.

Debe procurarse coordinar los organismos de enseñanza con los grandes sectores de la actividad nacional, para que se produzca una verdadera coincidencia entre necesidades y posibilidades de mano de obra.

## III. **Educación y cultura**

La superación real de la crisis exigirá un país integrado, que se afirme como nación. Esto impone un esfuerzo profundo en el plano cultural, que rescate los auténticos valores del hombre uruguayo. Este esfuerzo debe realizarse en todos los planos, dedicando especial atención a los siguientes:

### 1. *Cultura para todos*

Para que la participación que proclamamos a todos los niveles sea efectiva, libre y consciente, es necesario que la cultura pueda llegar a todos los hombres, sea cual sea su ubicación en el proceso de producción y distribución de bienes.

Debe incentivarse la investigación y la extensión de los conocimientos al pueblo, cambiando radicalmente las prioridades en la distribución efectiva de los recursos presupuestales.

### 2. *Nuevos valores para el nuevo Uruguay*

También es necesario unificar los valores humanos que deben mover la actividad social y erradicar el predominio de los valores materiales que se manifiestan en el deseo desmedido de obtener beneficios económicos, no importa a costa de qué o de quién.

### 3. *Reorientación de la enseñanza media e industrial*

Implantación de un ciclo común de enseñanza media, que unifique los valores humanísticos de toda la juventud.

Una enseñanza industrial y técnica jerarquizada en todos sus aspectos.

### 4. *Universidad popular*

Lograr en forma real y concreta el acceso de los sectores populares a la Universidad, dotando a esta de todos los medios necesarios para cumplir plenamente con sus objetivos específicos, y que además, estando realmente inserta en el seno del pueblo, en estrecho contacto con la realidad nacional y el consiguiente proceso de transformación y desarrollo del país pueda realizar en forma fecunda su aporte al futuro nacional.

## **IV. Política internacional**

La transformación de las tendencias negativas que están deprimiendo el presente y el porvenir del Uruguay, depende en alto grado de la política exterior. Esta debe prestar atención preferente al ámbito latinoamericano, por cuanto en su seno se desarrolla el proceso de liberación necesario para construir la Patria Grande.

Complementariamente, impulsará la ejecución de proyectos y acciones tendientes a solucionar —en el marco solidario del Tercer Mundo— los problemas que afectan de manera creciente a los países sometidos al imperialismo o al neocolonialismo.

En función del objetivo prioritario establecido, la política exterior del Uruguay deberá:

### *Integración latinoamericana*

- 1.º) Luchar enérgicamente por la integración latinoamericana, dado que esta representa una condición insoslayable para superar el sometimiento de nuestros pueblos a la dura dependencia,
- 2.º) Promover la creación de organismos supranacionales que conduzcan el proceso integrativo en sus diversos aspectos (políticos, económicos, social y cultural) y apoyar asimismo la integración a nivel subregional.
- 3.º) Procurar la incorporación de los sindicatos, universidades y demás organismos de base, a la dirección y el planeamiento de la integración liberadora.
- 4.º) Exigir que los actuales mecanismos de integración (ALALC, Mercado Común Centroamericano, etc.) se adecuen a los requerimientos de un proceso po-

pular de hondas raíces históricas; y apoyar las iniciativas que confieran a América Latina, especialmente en el campo del comercio internacional, una sólida capacidad de negociación.

#### *Revisión del sistema interamericano*

5.º) Proponer la total revisión del sistema interamericano, a fin de crear un organismo político representativo de la nación latinoamericana.

#### *Vigencia del orden jurídico*

6.º) Reafirmar la plena vigencia del orden jurídico internacional, especialmente de los derechos de autodeterminación de los pueblos, no intervención y de asilo político.

En síntesis, la política internacional deberá salvaguardar la soberanía nacional y tener un profundo contenido antiimperialista.

## **V. Estructura política e institucional**

La concreción de las transformaciones contenidas en este Plan requiere la vigencia plena de una democracia integral y auténtica, que garantice y proteja los derechos y las libertades, asegurando un orden que no sea impuesto por la represión y el autoritarismo, sino resultado del diálogo y la disciplina democrática y el respeto de los derechos humanos.

Para ello es necesario actuar dentro de la Constitución y por medio de la ley. En particular es fundamental:

- a) Procurar el funcionamiento efectivo de los mecanismos políticos de control de la legalidad, para que el orden jurídico sea realmente cumplido y sus violaciones sancionadas.
- b) Asegurar la independencia y la despolitización total del Poder Judicial, al que deben concedérsele los medios e instrumentos que le permitan administrar una justicia rápida y eficaz.
- c) Sustituir la actual legislación electoral, que impide la libre expresión de la voluntad popular.
- d) Lograr que el Parlamento sea el ámbito real de expresión del pueblo y no de los intereses de grupos oligárquicos. Además, se le debe fortalecer, modernizar y agilizar.
- e) Democratizar la formación de la opinión pública, como condición para una verdadera participación popular, asegurar la libertad de

información y liberar el acceso de todas las corrientes de opinión a los medios de comunicación de masas, independizándolos del tutelaje discrecional de los grupos de poder económico.

- f) Garantizar la protección de los grupos sindicales, institucionalizando la participación de los sindicatos en la planificación económica y en la elaboración de la política de ingresos.

### *Promoción popular*

El principal agente de estos cambios debe ser el pueblo y las personas que lo constituyen. La promoción popular será el esfuerzo colectivo del pueblo para alcanzar los fines indicados y permitir la plena realización humana a sus integrantes.

Se incorporará real y efectivamente a todo el pueblo al proceso de reformas superando los mecanismos de la democracia formal, que se traducen en definitiva en el derecho de colocar, cada cinco años, una hoja electoral en las urnas, dejando el poder político, económico y cultural en manos de los grupos de presión, fundamentalmente oligárquicos.

En consecuencia, se actuará en dos direcciones definidas:

- a) Integrar en la vida social los diversos sectores de población marginada, tanto rurales como urbanos.
- b) Lograr una permanente participación popular en el poder político real, por la organización y la creación de cauces que permitan hacer efectiva esa coparticipación.

Para el logro de estos objetivos se impone como tarea esencial la concientización y organización del pueblo.

SI A UD. LE IMPORTA EL URUGUAY DE HOY Y EL DEL FUTURO PERO, SOBRE TODO, SI UD. QUIERE UN URUGUAY PROFUNDAMENTE DISTINTO, Y QUE LAS SOLUCIONES DEJEN DE SER PROYECTO PARA CONVERTIRLAS EN REALIDAD, DE UD. DEPENDE, POR SU COMPROMISO MILITANTE JUNTO AL PUEBLO, POR EL PUEBLO, CON EL PAÍS, PARA EL PAÍS, EL PDC JUNTO A ESTAS SOLUCIONES LE OFRECE UN PUESTO DE LUCHA.

Plaza Libertad 1371, Montevideo, Uruguay

Editado por la Junta Nacional del Partido Demócrata Cristiano

### 3. «PROGRAMA DE PRINCIPIOS» DE 1970



[Aprobado por la Convención Nacional el día 19 de diciembre de 1970, por unanimidad].

#### I. La sociedad actual

##### 1. Introducción

Las condiciones que ha creado en el Uruguay y en América Latina la sociedad capitalista, son tales que atentan contra la dignidad humana, ahogan los valores de la persona y esclavizan y postergan a sus pueblos.

Es imperioso lanzarse a la lucha contra todo lo que mutila y esclaviza a los hombres: contra la miseria económica, la enfermedad, la corrupción, la ignorancia, la privación de derechos y libertades, las monstruosas desigualdades, los privilegios de bienestar y de poder retenidos por el egoísmo de camarilla, de nación o de clase. Pero no solo para infligirles derrotas ocasionales sino para construir una nueva sociedad en que la solidaridad del pueblo entero garantice la paz, la justicia y el máximo desarrollo de la persona humana.

##### 2. Los obstáculos de fondo

El estancamiento económico, la confusión y anarquía del esfuerzo privado, la ineficiencia de los organismos estatales en la tarea de atender las necesidades y promover el desarrollo, la incapacidad de la legislación para proteger los derechos, el drenaje de riquezas hacia el extranjero, la marginación del pueblo, la adopción de políticas estériles o enajenantes, las tendencias que empujan hacia la dictadura

y la violencia, la impotencia para superar la fragmentación de América Latina, están en buena parte, condicionadas por grandes obstáculos de fondo.

**Efectos típicos de la estructura capitalista.** Destacamos tres en el plano estructural.

- a) La acumulación de riquezas en pocas manos (especialmente tierras y poder financiero), y la desposesión de muchos, define una estructura de clases que concentra poderes desmesurados en la oligarquía y le permiten someter al país a su servicio.
- b) La legislación electoral, falsa y tortuosa, y el mantenimiento de partidos políticos vacíos y anarquizados, concretan una estructura política que escamotea al pueblo las decisiones, e impide las transformaciones profundas.
- c) El imperialismo, a través de las coacciones que permiten el endeudamiento y el dominio de las empresas y de los mercados, conforma una estructura internacional de dependencia, que ata de manos al país.

En el plano ideológico, quienes controlan los medios de difusión más poderosos, en particular los grupos ligados al gran capital y a los centros imperialistas, tratan de unir el prestigio de la idea democrática a un capitalismo liberal que, además de consolidar las injusticias sociales y aumentar la dependencia, es incapaz, en las condiciones latinoamericanas, de provocar el desarrollo. Cuando una crisis manifiesta la impotencia del sistema, los grupos que dominan esos medios de difusión, sin abandonar el uso de la palabra democracia, rechazan de hecho las formas liberales y derivan hacia la justificación de la dictadura económica y política. Los partidos sin coherencia ideológica ni programática se convierten naturalmente en instrumentos de estas ideologías.

### **3. La violencia**

Estas condiciones crean la violencia. Primero, la violencia oligárquica, la violencia de la estructura opresora usada para mantener e incrementar los privilegios. La violencia contenida en la miseria, en la explotación, en la incultura, en el pensamiento acondicionado. La violencia, en suma, del aparato estatal empleado al servicio de los intereses oligárquicos o imperiales.

Como efecto, esas condiciones generan las contraviolencias. Violencia popular espontánea, airada e impaciente que no mide las consecuencias de su acción ni se encuadra en un análisis moral. Y violencia revolucionaria, de elite o de masa, etapa a veces ineludible en un proceso de liberación, pero cuyo costo social y humano no permite excusar a quienes la desencadenan sin agotar otras formas de hacer pesar los derechos y aun la fuerza del pueblo, y sin una razonable apreciación de costos y posibilidades.

#### **4. El militarismo**

De esas frustraciones, y del temor que suscite la reacción contra ellas, saca el clásico militarismo latinoamericano su actualidad permanente. Protagonizado por militares que no siempre son de extracción oligárquica, pero que se atan a la oligarquía, se caracteriza por la impaciencia simplista, inclinada a confundir la fuerza para reprimir con la competencia para gobernar y el orden profundo con la disciplina externa. Suele recoger planteos elementales desarrollistas, consolidando en lo demás, o retrogradando, las estructuras existentes. En lo externo tiende a enajenarse en la política de bloques, al servicio del imperialismo. Por el camino de la represión deriva hacia la brutalidad y extiende el campo de esta hacia lo ideológico y lo político, estableciendo regímenes de tipo fascista. Sin mecanismo de participación política, y sin sistema de renovación en el poder, destruye la cultura política del pueblo, cierra los caminos de recuperación e introduce en general la crónica inestabilidad del golpismo.

#### **5. Los populismos**

De esas frustraciones surgen también los populismos tradicionales inclinados a un progresismo carente de programas y de ideología consistente, que capta las masas poco politizadas, pero, no teniendo soluciones de largo aliento, las convierte en juguete de caudillos oportunistas, y, en todo caso, las devuelve a la frustración.

#### **6. Dimensión revolucionaria de la tarea que se impone**

Todo esto es insuficiente, inadecuado, en el fondo, enajenante. Son las estructuras mismas, la organización social en su raíz, la que debe ser cambiada; el sistema capitalista entero el que debe ser sustituido.

En el Uruguay y en América Latina, las transformaciones que se imponen claramente como graves y urgentes tienen de por sí dimensión revolucionaria. Conforman una verdadera revolución; es decir, un profundo proceso, radical y rápido, de cambio en la estructura social en sus diversos niveles: político, económico, ideológico, cultural; proceso consciente y deliberado en que se logra una participación real del pueblo explotado, organizado en un movimiento político capaz de articular las fuerzas sociales a través de una ideología, un programa y lineamientos estratégicos comunes.

El Partido Demócrata Cristiano es revolucionario, por tener una ideología opuesta a la dominante en la sociedad, y porque además enfrenta una crisis total del país y del continente, una situación de opresión, que exige la ruptura y la lucha.

Su ideología revolucionaria no surge de bibliotecas ni solo de imperativos doctrinarios, sino y especialmente de la reflexión concreta sobre la sociedad capitalista opresora y caduca.

## **7. Otras opciones revolucionarias: las corrientes marxistas**

El marxismo inspira en lo ideológico a un numeroso y heterogéneo conjunto de fuerzas revolucionarias latinoamericanas. Con muy pocas excepciones estos grupos carecen de la capacidad de explicar originalmente la situación social del continente aun dentro de su propio marco teórico, y en cambio trasplantan mecánicamente esquemas completos elaborados con referencia a realidades distintas. La misma doctrina marxista contiene desde sus fundamentos un lastre de simplificaciones e insuficiencias proveniente de su planteo filosófico condicionado por el contexto europeo, y el momento histórico en que fue formulado. Importa destacar entre ellas la concepción mutilada del hombre, que incluye entre otras cosas el desconocimiento de algunos de sus valores fundamentales y la crítica parcial e incomprensiva de la religión, su enfoque rígidamente dogmático de la evolución histórica, la débil valoración de lo nacional, las evidentes limitaciones en la profundización histórica y en la problemática del desarrollo, la dependencia y el imperialismo y una confusa e inaceptable concepción de la democracia política en un régimen socialista.

En lo táctico la dictadura del proletariado llega a entregar sin controles a las elites políticas el destino de la revolución, y el internacionalismo se convierte muchas veces en adopción de decisiones extranacionales.

Debe reconocerse, no obstante, en el marxismo la existencia de categorías fecundas para una comprensión de la situación histórica y social en que nos encontramos.

Su crítica de las alienaciones del capitalismo y la democracia burguesa, sus aportes a la concepción de movimientos políticos de masa, su afirmación de la superioridad de ciertas formas de propiedad social y de la economía planificada, deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de un proyecto político liberador latinoamericano.

## **8. El nuevo militarismo**

La existencia, en los ejércitos latinoamericanos, de sectores afines al pueblo inspirados por un nacionalismo progresista, conscientes de la necesidad de realizar ciertas transformaciones liberadoras, ha abierto para algunos la esperanza en una nueva opción política, consistente en gobiernos militares de signo radicalmente opuesto al gorilismo. Sin embargo, aunque como etapa transitoria, pueden constituir una salida donde las transformaciones no tienen posibilidad

des de canalizarse por vías democráticas; o esos gobiernos evolucionan hacia el acuerdo con los principios que aquí se postulan o recaerán, sea en un populismo sin futuro, sea en la marginación del pueblo y en la creación de nuevas formas dictatoriales de elites.

## **9. Abriendo nuevos caminos**

Tampoco esto basta. Es una sociedad entera, mucho más humana, la que hay que construir. Para esa tarea, el Partido Demócrata Cristiano apela a la capacidad de reacción de los oprimidos, a la fuerza del pueblo entero responsable y organizado, a la dinámica del amor al servicio del hombre, al poder de una ideología política basada en un vivo sentido nacional, en los ideales del desarrollo integral, de la democracia, de la solidaridad comunitaria, de la integración latinoamericana y de la solidaridad mundial de los pueblos.

## **II. Bases de la nueva sociedad**

### **1. Persona y sociedad**

Para el Partido Demócrata Cristiano, la persona es la preocupación central y el objeto de su lucha. La concepción de la persona humana, libre, sujeto de derechos inalienables, capaz de solidaridad y de amor, irreductible a ser considerada como un factor de utilidad o de bienestar social, y que solo se realiza cuando sirve a los otros contribuyendo a la creación de un bien común participado por todos, ocupa pues un lugar primordial en su ideología.

El hombre está inmerso en la naturaleza y sometido a condicionamientos del universo natural. Pero, siendo consciente y racional, puede conocer y comprender ese universo; y siendo capaz de acción, puede volverse sobre él, transformarlo y humanizarlo.

Es además social. Existe con los otros y en presencia de los otros. Necesita a los otros para llenar el vacío de sus indigencias individuales y para perfeccionarse.

Pero no los necesita como cosas útiles, moldeables a gusto, sino como sujetos con ciertos derechos esenciales inalienables, capaces de libertad, con los cuales entra en relación de personas. Es decir, en una relación en parte intermedia y condicionada por el universo natural y social, pero personalizada por la comunicación, por el diálogo y por la solidaridad o el amor. Una relación que madura y crea las condiciones para la máxima expansión de la persona, cuando se convierte en cooperación consciente para el bien común.

Sin embargo, el hombre, libre, puede romper la solidaridad, el universo natural y social, que intermedia entre los hombres, puede alzarse como un velo

que oculta al otro y convierte la relación de personas en instrumento de dominación, generando la alienación de oprimido y opresor. Las mismas ideologías, distorsionadas y esquemáticas, pueden convertirse en barreras que ocultan y alienan.

Pero el hombre puede también conocer y comprender esos obstáculos, y reaccionar contra ellos en una acción política, nervio de grandes revoluciones liberadoras, una forma superior de cooperación para el bien común, en la cual se elevan y valorizan como personas, liberadoras y liberadas.

## **2. Principios de la organización económica**

La sociedad por la cual el Partido Demócrata Cristiano tiende a realizar los valores del convivir y el compartir fraternal de personas responsables y libres, iguales y conscientemente solidarias ha sido llamada por unos comunitaria, por otros socialista comunitaria.

No es el rótulo lo esencial, sino el contenido.

Desarrollarlo es una de las tareas primordiales del Partido.

Supone una ruptura frontal con el capitalismo y sus secuelas: las grandes desigualdades —concentración de la propiedad en los capitalistas y desposesión de las masas—, la conducción autocrática u oligárquica de la economía, la sociedad internamente clasista y exteriormente dependiente. Y supone también el rechazo de la concentración del poder y la propiedad absolutos en el Estado, con su secuela inevitable de masificación y opresión. Se funda, en cambio, con una propiedad social que distribuya derechos entre las personas, los grupos y el Estado, y que combine la disciplina del esfuerzo colectivo hacia objetivos sociales, con la posibilidad de participación libre y responsable de todos.

La economía que proponemos fundamenta una democracia de trabajadores, que exige por tanto, la reformulación y redistribución de la propiedad, multiplicando las formas de agrupación colectiva a nivel de grupos, empresas y comunas —cooperativas y otras empresas de trabajadores—, junto con distintas formas de participación en los frutos, en la propiedad y en la gestión de las empresas. Exige, además, seleccionar en forma clara, valiente, las zonas de la economía en que el Estado ha de tener la responsabilidad principal y directa en la gestión, de modo adecuado a una época en que ciertas empresas, y los grandes conjuntos económicos arrastran un enorme poder. Exige someter la economía entera a una planificación democrática. Exige definir la zona del riesgo y la iniciativa personal creadora.

Esta sociedad, que no es capitalista ni estatista, combina la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia con el logro de los valores de la democracia, la comunidad y la especificidad nacional.

### 3. La democracia

El Partido Demócrata Cristiano lucha por una sociedad democrática. Esta lucha la entiende no como una mera defensa de formalidades, sino como la búsqueda creadora de un conjunto de valores fundamentales. Entre estos se destaca la convicción de que el pueblo entero debe ser el juez y el orientador de su destino, por encima de los caprichos y las aspiraciones de dominación de minorías. Pero el pueblo no puede ser solamente un árbitro superior, al que se someten exclusivamente las grandes decisiones. El Partido reconoce como un derecho y busca ampliar y hacer efectiva en todos los niveles de la vida social, incluso en los grupos intermedios, la participación consciente, libre, responsable y solidaria de todas las personas, no solo como respeto al ámbito de acción personal de cada una, sino como oportunidad real de contribuir a las decisiones colectivas.

Esto solo es posible con una leal aceptación del pluralismo, es decir, con el respeto a la diversidad de convicciones sociales, políticas, filosóficas y religiosas, que admita a cada corriente una equitativa posibilidad de organizarse colectivamente para su desenvolvimiento, su enseñanza y su defensa, dentro de los límites del bien común, determinados por las circunstancias históricas.

El Partido afirma la necesidad de garantizar los valores democráticos en un Estado de derecho, en que las normas jurídicas regulen el juego limpio y la lealtad recíproca de las corrientes y de los grupos. Un Estado de derecho que no signifique congelar los contenidos de la juridicidad liberal-capitalista. Que asegure el acceso a la información, y la libre emisión de la opción incluso por los medios de comunicación de masas, liberados de coacciones y privilegios de la fuerza o la riqueza. Que permita la pluralidad de partidos políticos y su representación en los organismos que adoptan las grandes decisiones del Estado y controlan su acción. Que instituya la publicidad en la gestión pública, y la responsabilidad del gestor. Que establezca en forma intocable la independencia de la justicia.

Pero afirma además la voluntad de realizar la democratización, no solo del Estado, sino de toda la vida económica, social y cultural, por los caminos y modalidades propios de cada caso, en forma imaginativa, creadora y valiente, entendiendo que la democracia es casi una ficción cuando queda limitada a los órganos políticos de nivel nacional y cuando se asienta sobre una estructura social de injusticias y privilegios.

El Partido, consciente de que la democratización es una obra a la vez de organización social y de cultura, y una conquista que queda comprometida por todos los retrocesos, busca luchar por el poder y realizar la transformación de la sociedad dentro de condiciones políticas lo más democráticas posibles, haciendo del partido mismo una expresión de la democracia, sin rehuir por eso la lucha en los casos en que las condiciones democráticas no existan o estén falseadas.

El Partido defiende el sufragio universal como un instrumento a través del cual se ejerce una participación de todos en las grandes decisiones y que obliga a las personas, a los partidos y a las ideologías a competir ante el juicio popular. Sabiendo las limitaciones y deformaciones que el poder económico, las propagandas masificadoras, los artificios legales, la debilidad de los partidos y las carencias culturales introducen actualmente en la significación real del sufragio, entiende fundamentales las transformaciones tendientes a remover los factores de distorsión y proporcionar al sufragio, en todos los niveles, su verdadero significado.

#### **4. El desarrollo**

El Partido Demócrata Cristiano persigue el desarrollo de la sociedad. Este es imposible sin un desarrollo económico capaz de diversificar y fortalecer el aparato productivo y poner a disposición de la población una masa incrementada de bienes y servicios para atender las necesidades reales. Pero no basta cualquier enriquecimiento económico. Solo hay un verdadero desarrollo cuando el enriquecimiento y los cambios sociales y culturales ponen esos bienes efectivamente al servicio de todas las personas, sin privilegios ni exclusiones, sin otras diferencias que las fundadas en la diversidad de vocaciones y en los requerimientos de cada forma de servicio. Solo hay verdadero desarrollo cuando permite la expansión de las personas en todas sus dimensiones: la protección de la vida, la salud y el bienestar físico, el saber y la capacitación, el goce libre de los derechos, los valores sociales conquistados en la solidaridad y el servicio de los demás, la posibilidad concreta de acceder a las formas más altas de la vida artística, intelectual o religiosa.

El desarrollo es una gran aventura política nacional. La elección de los fines y de los medios para alcanzarlo compromete los principios y la ideología entera del Partido. La conducción del proceso de transformación social hacia una sociedad más humana, orientada por una estrategia de largo alcance, a través de un camino de cambios revolucionarios, crecimientos y modernizaciones, venciendo los intereses y las miopías y rompiendo con la dependencia externa que encadena al subdesarrollo, es uno de los mayores desafíos a la capacidad humana, y exige poner en juego todo el vigor de una fuerza política, al mismo tiempo que los recursos científicos y técnicos de la planificación. El PDC es plenamente consciente de la magnitud de ese desafío, y se organiza y capacita para enfrentarlo.

La concepción demócrata cristiana del desarrollo se opone a las tesis desarrollistas. Nuestra concepción rechaza limitar los objetivos al campo económico o al terreno de un simple bienestar inmediato, consciente de que muchas veces estas conquistas se usan como señuelo para consolidar enajenaciones e injus-

ticias. Recurre a los técnicos y a las conquistas de la técnica en la producción y en la planificación, pero no entrega a los técnicos, ni a recetas seudotécnicas, la elección de los objetivos humanos y sociales del esfuerzo común. Y no admite tampoco el engaño de que el desarrollo se encuentre al término de una mera modernización tecnológica, eludiendo los conflictos de intereses e ideologías.

Esa concepción se opone también, tajantemente, a los revolucionarismos. No espera que la sociedad buscada se encuentre a la vuelta de la esquina de cualquier cambio revolucionario, y menos aún que esa revolución esté prede-terminada por la historia, que sea un campo de coincidencia de todos los que se consideren revolucionarios, que resulte posible abandonarse a su curso, suponiéndolo espontáneo, o limitarse a acelerarlo por la agitación. Sabe por el contrario que las revoluciones posibles tienen contenidos extraordinariamente diversos y que en ciertos casos pueden ser regresivas desde el punto de vista de un auténtico desarrollo.

## 5. Vía no capitalista

Frente a la organización capitalista-dependiente en lo económico, y a un régimen político neofascista, el PDC levanta una estrategia global, que permita iniciar, desde ya, junto a todas las fuerzas populares la construcción de una nueva sociedad.

Tal es la estrategia de la vía no capitalista de desarrollo, en la cual los mecanismos de desarrollo no pueden ser exclusivamente los de la sociedad a que se aspira, todavía inexistente como totalidad. Sino que por el contrario, por ser una estrategia para el período de transición, debe inevitablemente valerse de los mecanismos que conservan su carácter capitalista, pero imprimiéndole un carácter y función diferente al que tienen en la actual sociedad.

Los rasgos básicos de esta estrategia son:

- a) *El control de los trabajadores, conjuntamente con el Estado* (entonces no en manos del poder burgués sino del poder popular), sobre los principales medios de producción.
- b) *La planificación del desarrollo económico y social* sobre la base de producir no lo que conviene más al lucro del capital (como sucede en la producción capitalista), sino lo que se requiere para satisfacer las necesidades del pueblo y del desarrollo nacional y sano del país.
- c) *La eliminación del poder capitalista*, con la cual se crean las bases para el desarrollo de una comunidad solidaria y de la participación activa de todos los sectores populares en la gestión económica y política, liberando así las energías sociales que el capitalismo anula, pero que son las más dinámicas y poderosas de que dispone la sociedad de hoy.

- d) *La más alta tasa de crecimiento económico* que se logra en las condiciones expuestas al hacer factible: el mayor rendimiento que se obtiene del trabajo; el mejor uso de los recursos económicos y humanos mediante la planificación; la distribución más justa y racional, la liberación de las necesidades artificiales creadas por la *sociedad de consumo* y su aparato publicitario masificador; la disciplina del consumo a fin de destinar el excedente a la inversión.
- e) *El fin de la primacía del capital sobre el trabajo* y de la servidumbre del trabajador. El gran capital pasa a ser propiedad de los trabajadores, y de esta suerte el fruto del trabajo pasa también a manos de los trabajadores.  
Solo de este modo el poder del capitalismo puede ser sustituido por el poder popular, creadas las condiciones para la unidad, movilización, organización y participación de todo el pueblo, de las clases trabajadoras y de todos los sectores del país no comprometidos con el poder capitalista. Solo sobre tales bases las demás tareas del desarrollo, apoyadas en soluciones políticas y sociales estables y sólidas, se podrán acometer.
- f) *Una política fundada en motivaciones de afirmación nacional*, orientada hacia la conquista de la viabilidad nacional autónoma y ruptura de la dependencia económica, política, tecnológica y cultural. Creemos que el desarrollo de esta conciencia en las masas permitirá soportar los sacrificios y emprender los esfuerzos requeridos para todo proceso de cambios revolucionarios.

## **6. La comunidad internacional y la lucha contra el imperialismo**

El desarrollo integral y la construcción de una nueva sociedad son los objetivos de una lucha nacional, latinoamericana y mundial.

Por eso el Partido afirma su solidaridad con todos los que en cualquier lugar del mundo y particularmente en este continente vuelcan su esfuerzo en ese sentido, hacia una transformación de la sociedad.

Los pueblos reclaman una nueva ordenación del mundo pacífica, solidaria y fraternal. Consecuentemente, el Partido rechaza el belicismo y el armamentismo. Pero rechaza la injusticia económica y social y las relaciones de dominación entre naciones que las consolidan, manteniendo la miseria de gran parte de la humanidad, y la desigualdad más inadmisibles en el nivel de la vida de los pueblos y en la utilización de los recursos. Esa condena se vuelve especialmente contra el colonialismo, y más aún hoy, contra el imperialismo de los países que, a través de la propiedad de las empresas, del control de los mercados y del endeudamiento, someten políticamente y expolían a los menos desarrollados.

Por eso el Partido afirma su especial solidaridad con los países latinoamericanos y en general con las naciones del tercer mundo, en el esfuerzo por romper las relaciones de dominación. Y rechaza la tendencia a debilitar la solidaridad entre ellos y acentuar la dependencia, por la división del mundo en bloques al servicio de las grandes potencias.

El Partido compromete su apoyo a la Organización de las Naciones Unidas, en cuanto germen de un sistema político internacional que garantice la paz y la seguridad, promueva el desarrollo mundial igualitario, impulse el respeto de los derechos humanos y favorezca el progreso del derecho internacional. Las Naciones Unidas, así orientadas, pueden y deben abrirse a la incorporación de todos los Estados del mundo, así como instaurar en su seno un régimen democrático de decisión que sufre actualmente graves restricciones.

Se encuentra también el Partido resueltamente volcado a la tarea de cooperar en la reconstrucción de la Patria Grande Latinoamericana. Consciente de que la historia tanto como los desafíos del presente imponen la integración de América Latina, la concibe como objetivo primordial y como un proceso íntimamente vinculado al del cambio revolucionario de las estructuras establecidas y dirigido, como esta, a romper la dependencia que nos somete a centros imperialistas.

La integración afecta los planos económico, político, social y cultural. Requiere la elaboración y divulgación masiva de una ideología que la impulse, y de una estrategia que unifique los esfuerzos que muy diversas corrientes realizan para obtenerla. Sin embargo, en la realidad continental predominan los modelos de unificación, apoyados por el imperialismo, que tienden a perpetuar la dominación que sufrimos, junto a modelos inconducentes por superficiales o parciales. Esto no impide exceptuar algunas experiencias más ajustadas a los requisitos de una integración verdaderamente liberadora.

La liberación exige defender en cualquier parte la vigencia de los derechos fundamentales. Pero esta defensa, debe ser la obra de pueblos libres, celosamente defensores del principio de autodeterminación.

## **7. El partido como instrumento**

El Partido Demócrata Cristiano se define como instrumento y vanguardia de esa gran obra política. Pueblo organizado para cumplirla, para defender los valores que la informan y construir la nueva sociedad; desde el gobierno, desde los órganos representativos, las tribunas, las campañas electorales, los gremios, las organizaciones campesinas, los movimientos intelectuales y los grupos locales.

Es pueblo de todo el país y de todas las categorías sociales, siempre que haya adquirido conciencia de que esta lucha es un deber imperioso y valoriza más la vida que todas las adquisiciones y prestigios. Lo integran primordialmente las clases populares, postergadas y perseguidas, los que viven del esfuerzo y del

trabajo sin participar proporcionalmente de lo que su labor produce, porque traen a la lucha la experiencia viva de la deshumanización y de la injusticia. Pero también los que son capaces de trabajar generosamente para todos; los que sueñan con dejar a las generaciones futuras una sociedad nueva y humana.

La revolución no es un acto aislado en el tiempo, ni un zarpazo victorioso al poder político, ni un levantamiento espontáneo de las masas. Es un arduo proceso que se efectúa con la amplia participación —y no la mera adhesión o simpatía— del pueblo consciente, activo y en tensión hacia la conquista de metas concretas y posibles. La participación popular no es un simple medio eficaz para la obtención y mantenimiento del poder, sino una condición indispensable para que los logros revolucionarios no sean imposiciones de un grupo reducido de *lúcidos*, sino fruto de definiciones y conquistas reales del pueblo organizado.

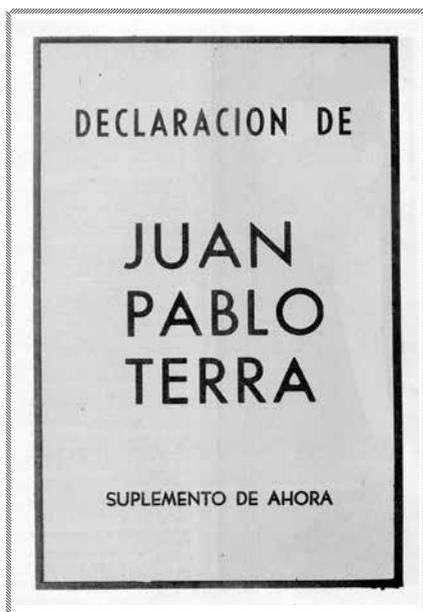
Solo a través de un partido político con gran arraigo en las masas, que vaya delineando un programa, una línea política y una estrategia revolucionaria de carácter global, que conjugue en sí las aspiraciones y objetivos de las diferentes fuerzas sociales revolucionarias, es posible lograr que el pueblo organizado en él pueda derrotar a las oligarquías nacionales —latifundista, financiera e industrial—, a sus aliados imperialistas y a los aparatos represivos por ellos instalados.

A todos los que anhelan una sociedad más humana, el Partido Demócrata Cristiano los llama a incorporarse a la lucha bajo un programa político ambicioso, que evita perderse en la desorientación y el oportunismo; un programa político no confesional, aunque recoja de lo cristiano ideas centrales sobre la concepción del Hombre y de sus valores; que arraiga en el pensamiento y la experiencia de la corriente política demócrata cristiana, pero que se construye libremente en la reflexión sobre los problemas vivos del pueblo, abierta a aprovechar las experiencias de todos, sin más compromiso que el que lo liga al destino humano del pueblo.

A todos estos, el Partido Demócrata Cristiano los llama a aceptar la disciplina del esfuerzo organizado, sin la cual ninguna eficacia política es posible. Pero aceptar esa disciplina dentro de una organización democrática en que programas, autoridades y representaciones se apoyan en la voluntad y en la participación de todos.

LA ÚNICA TRANSFORMACIÓN SOCIAL SÓLIDA Y QUE NO TRAICIONA A LOS HOM-  
BRES ES LA QUE SE CONSTRUYE SOBRE EL QUERER ORGANIZADO DEL PUEBLO ENTERO.

## 4. DECLARACIÓN DE JUAN PABLO TERRA 4 DE ABRIL DE 1974



[Publicada como separata del semanario *Ahora*]

En los momentos críticos que atraviesa el Uruguay, todos estamos obligados a ir más allá de la angustia y a expresar, en la medida de lo posible, nuestro aporte a la búsqueda de caminos para la reconstrucción nacional. Si este es el sentir en lo personal, mayor aún es, a nuestro juicio, la responsabilidad de interpretar lo que piensan, con patriotismo y espíritu constructivo, los integrantes de una corriente política, recogiendo tanto la experiencia de sus militantes en todos los estratos sociales y en todos los rincones del país, como los análisis de sus técnicos. Esto

es lo que pretendemos hoy: interpretar lo que, sin sectarismos ni dogmatismos, los demócratas cristianos consideran el rumbo para superar la situación actual.

No está permitido en las actuales circunstancias realizar una crítica de las acciones y orientaciones del gobierno, ni es ese el objeto de este artículo. Las observaciones siguientes se refieren a las grandes líneas de un proceso largo, recogen constataciones que han sido ya enunciadas por muchos que discrepan radicalmente con nosotros en el plano de las conductas y de las soluciones.

### **La nación se desintegra**

1. La nación se desintegra. Lo niegan solamente pequeños grupos que lucran con el país. La triste verdad se ha vuelto evidente para los patriotas honestos,

inquietos por el destino común. Sus testimonios se recogen cotidianamente en la calle y los hogares, en el campo y la ciudad, entre jóvenes y adultos. Sin duda, nada como la emigración que despuebla lentamente nuestro territorio duele y llama a la responsabilidad de todos y cada uno.

2. El Uruguay fue un Estado líder en América Latina, una sociedad ejemplar en su convivencia libre y fecunda, que supo usar sus recursos y aplicar tempranamente las conquistas del progreso científico y técnico y de la legislación social; hoy experimenta carencias inocultables, lo amenazan muy graves conflictos y retrocede mientras otros países del continente avanzan.

Pudimos enorgullecernos de los niveles culturales alcanzados, de la difusión democrática de la instrucción y de muchas formas de perfeccionamiento intelectual y moral; somos testigos de la pérdida paulatina de ese patrimonio, en tanto se multiplican los obstáculos que encuentran las nuevas generaciones en su formación profesional, cívica, artística y científica.

El país logró, años atrás, un desarrollo económico considerable; los elevados ingresos de nuestros trabajadores determinaron la creación de un mercado interno apto para sostener una moderna industria y una dinámica corriente comercial; hoy el consumo de los uruguayos se reduce rápidamente, los salarios apenas cubren las necesidades más perentorias, la desocupación aumenta y, en lugar de multiplicarse y renovarse, desaparecen las plantas industriales y los establecimientos comerciales.

El Uruguay recibió, en fin, durante más de cien años, en su tierra acogedora, inmigrantes de muchos orígenes, que se incorporaron a la comunidad de orientales; hoy constituye en cambio una sociedad desangrada por una emigración amplia y creciente, y contemplamos ya en la familia uruguaya los desgarramientos de la separación y la incertidumbre.

## **No es la hora de mirar atrás**

3. Sin duda que aquel Uruguay ya no volverá; también los caminos que se recorrieron para afianzarlo pertenecen a otra etapa de la historia. No es hora de mirar atrás; con su experiencia, la nación debe proyectarse hacia el futuro.

Lejos está, por eso de cualquier claudicación la fibra de la nacionalidad. Infinidad de hechos demuestran que este pueblo se halla dispuesto a cualquier esfuerzo y sacrificio por la recuperación del país. Solo busca la orientación lúcida, el programa elaborado exclusivamente en función de los intereses colectivos y la participación que le garantice los resultados de su aporte, más valioso que ningún otro.

## **Amplio acuerdo de fuerzas políticas y sociales**

Ante la situación presente los demócratas cristianos entendemos:

1. Que la profundidad de la crisis, actualmente agravada, debe urgir un amplio acuerdo de fuerzas políticas y sociales con el objetivo de salvar la Patria.

No saben soluciones individuales ni mesiánicas; no hay partido político que, por sí solo, tenga a esta altura la capacidad y el respaldo de opinión suficientes; no hay hombres salvadores, ni tampoco las fuerzas armadas solas, pueden superar esta hora dramática.

Por el contrario, sin transigir en las convicciones más profundas de cada uno, con la honestidad de reconocer errores y limitaciones propias, TODOS, partidos políticos, sectores sociales y fuerzas armadas, deben aportar sus programas, sus ideas y el esfuerzo de sus mejores nombres.

En la tarea de reconstrucción nacional, solo deben quedar afuera aquellos grupos que en defensa de sus privilegios son los principales responsables del hundimiento del país.

## **Un plan de emergencia para aplicar de inmediato**

2. Que de ese encuentro debe imprescindiblemente emanar un plan de emergencia para aplicar de inmediato. Rechazamos la idea de que primero sea necesario concretar una salida electoral para luego iniciar los cambios; y descartamos terminantemente sumamos a cualquier esfuerzo que pretenda restablecer una fachada de formas democráticas vacías que estafen la voluntad popular y subordinen el país a los sectores poderosos, y la economía nacional a los centros capitalistas mundiales.

Debemos iniciar hoy mismo un camino de recuperación; avanzar hacia las transformaciones que el Uruguay necesita y junto a ellas construir una democracia real, con igualdad y solidaridad, en el goce de la libertad más plena, sin la cual los cambios no tienen sentido ni son verdaderos.

## **Ningún proceso histórico se hizo a espaldas del pueblo**

3. Sin duda la seguridad nacional está afectada; es la existencia misma del Uruguay la cuestionada. Pero si es imperioso encontrar las fórmulas para salir del subdesarrollo y la dependencia, solo a través de una participación real y efectiva del pueblo ello será posible.

No hay proceso histórico en el mundo que se haya hecho a espaldas del pueblo. Lo habrá sido contra él por un periodo; tarde o temprano recibió su repudio y se frustró. Es decisivo crear y propiciar las formas para que el pueblo sea consultado; y más aun, para que participe activamente. Si es, al fin, la familia oriental el norte de todos los esfuerzos, que sea esta quien decida su destino.

Por ello, el cumplimiento de un plan de emergencia semejante debe viabilizar una primera etapa que tenga por objetivos fundamentales la reconstrucción institucional del país y la concreción del más amplio consenso en torno a algunos objetivos para el desarrollo nacional.

## **Qué supone la reconstrucción institucional**

La reconstrucción institucional supone entre otras cosas:

- a. El establecimiento inmediato de un estatuto claro de derechos y garantías para las personas, las asociaciones y las distintas fuerzas sociales y políticas, que recoja los principios de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
- b. La reestructuración de los partidos políticos en forma tal que asegure su democracia interna, la unidad de la dirección y del programa de gobierno, y la libertad de funcionamiento.
- c. Una amplia y sólida organización sindical, gremial, empresarial y popular, representativa a todos los niveles de las distintas corrientes de opinión que las componen, con centrales respectivas de elección directa y que se integren con participación real en la elaboración, coordinación y ejecución de los planes sectoriales y generales de desarrollo.
- d. Acordar la participación de las fuerzas armadas en la planificación, coordinación y ejecución del desarrollo nacional, además de ratificar su función de preservar la seguridad nacional.
- e. Dar atención prioritaria a los graves problemas de la enseñanza nacional en su conjunto. Deberá acordarse la participación de docentes y funcionarios, padres y estudiantes, los directamente comprometidos con el destino de la misma, y de representantes del gobierno nacional, para que actuando sin improvisaciones que tanto dañan, se reestructuren las bases de una enseñanza pluralista, orientada hacia el desarrollo y preservación de los valores culturales del país, garantizando el orden y la eficacia del funcionamiento, la capacidad técnica para la docencia y la investigación científica nacional y el acceso a la misma de los más vastos sectores de la población, sin ninguna clase de limitaciones.
- f. Asegurar la plena soberanía, la defensa de los valores culturales nacionales, y la participación garantizada de los distintos sectores compo-

nentes de la sociedad en la utilización de los medios de comunicación de masas, teniendo en cuenta su incidencia en la formación de la opinión pública, en torno al desarrollo, la seguridad, la educación, la cultura y la formación de una conciencia nacional y democrática, que solo regirá en el marco de un auténtico pluralismo.

- g. Concretar la elaboración de nuevos principios constitucionales que avallen una reforma integral de las estructuras, para someterlos a la consulta popular.
- h. Establecer un sistema electoral que asegure la voluntad real del elector expresada en las urnas y en los partidos, y confiera a los poderes representativos de la soberanía nacional, Ejecutivo y Parlamento, un respaldo mayoritario y una conducción coherente, dinámica y responsable.

## **Objetivos primarios en el campo económico y social**

El segundo aspecto de ese plan de emergencia supone ciertos objetivos primarios a alcanzar en el campo económico y social, y parte del presupuesto de que sin un cambio de la actual orientación económica y social se torna inviable el desarrollo y se acentúan la dependencia y el empobrecimiento de las clases populares.

Las mismas características de la coyuntura actual imponen la fijación de objetivos concretos y alcanzables en el corto plazo, pues el programa de cambios profundos implica un esfuerzo de más largo aliento y le corresponde elaborarlo al mismo pueblo partícipe del acuerdo nacional que lo reúna.

Paralelamente al plan de emergencia y como elemento de su esquema, habrá de elaborarse el plan nacional de transformaciones y desarrollo sobre las siguientes bases:

- a. Necesidad de planificar el conjunto de la economía por la incapacidad de la mera iniciativa individual y del incentivo del lucro como factores dinámicos en un proceso de desarrollo nacional.
- b. El Estado ha de asumir un papel protagónico en el cumplimiento del plan, oficiando como rector de los demás sectores, al adoptar la planificación un fuerte carácter indicativo.
- c. Establecimiento de un acuerdo social para fijar los objetivos nacionales de desarrollo, asegurando en su elaboración y ejecución la máxima participación del pueblo y de sus organizaciones representativas tanto en su elaboración como en su ejecución.

El plan de emergencia a su vez debe partir de otros dos elementos básicos:

- a. Disminución de la vulnerabilidad de nuestra economía respecto del exterior.
- b. Movilización de la totalidad de los recursos naturales y humanos disponibles, estableciendo grados de prioridad en función de la aptitud para obtener más rápida respuesta positiva, y con ella restablecer la vitalidad económica y la ocupación plena que frene la emigración.

## **Independencia económica del exterior**

En el primer aspecto las medidas concretas propuestas serían las siguientes:

1. Intervención directa del Estado en la comercialización de la carne, la lana y la pesca.
2. Apertura de nuevos mercados, particularmente por medio de acuerdos bilaterales con todos los países del mundo.
3. Planeamiento de un área subregional de integración con los países constituyentes de la cuenca del Río de la Plata para la defensa, en el mercado internacional, de los productos comunes; para un adecuado programa de complementación de las respectivas áreas productivas, y para el establecimiento de mecanismos también comunes de acción coordinada mediante negociaciones de gobierno a gobierno en la importación de materiales estratégicos para el desarrollo nacional (combustibles, materias primas y bienes de capital).
4. Negociación de un calendario de pagos de nuestra deuda externa en términos compatibles con las prioritarias necesidades de desarrollo.
5. Nacionalización del sistema bancario nacional para obturar la evasión de divisas y orientar rígidamente los recursos financieros hacia las inversiones susceptibles de promover el desarrollo productivo.

## **El sector agropecuario**

En cuanto a la inmediata movilización total de los recursos disponibles señalamos las siguientes medidas para el plan de emergencia:

### **A. El sector agropecuario:**

1. Establecimiento de los mínimos productivos exigibles de acuerdo a la capacidad agrológica de la tierra.
2. Iniciación de una auténtica reforma agraria que erradique el latifundio y el minifundio protegiendo la pequeña y mediana propiedad rural y las formas de producción cooperativa. Para ello establecer sistemas de

- pasos diferidos mediante bonos a largo plazo y poner el énfasis en la primera etapa en la expropiación del latifundio de baja productividad.
3. Fomento del sistema cooperativo tanto en la producción como en la comercialización y uso de maquinaria y equipos.
  4. Reducción al mínimo posible de todo el sistema de intermediación en el comercio interno y externo de los productos agropecuarios y, a esos efectos, creación de un organismo mixto estatal y de representantes de los productores para el comando de esta política.
  5. Creación de complejos agroindustriales, fundamentalmente para la transformación y aprovechamiento de los productos de granja, con radicación diseminada en el territorio nacional.
  6. Impedimento a la compra de tierras fronterizas por extranjeros.

## **El mar**

### **B. En el mar:**

Impulso bajo comando estatal de la actividad pesquera nacional. Prioridades crediticias para el debido equipamiento de una flota pesquera apta para la pesca de altura. Centros industriales de transformación y conservación (harina, conserva, etc.), de capital mixto, dotados de franquicias fiscales para su rápido desarrollo.

## **La industria**

### **C. En la industria:**

1. Desarrollo industrial del país con delimitación clara de las áreas de intervención estatal, y estímulo a la industria privada sana, fuera de ese campo. Máxima aplicación de tecnología y mano de obra nacional.
2. Industrialización, al mayor nivel posible, de los productos de origen agrícola, de granja y pecuarios.
3. Nacionalización con fórmulas sociales flexibles de la industria frigorífica, y creación de un fondo de desarrollo para la inversión y mejoramiento tecnológico de la industria textil a partir de los recursos que generen los incrementos de exportación de la lana procesada.
4. Organización de un ente o corporación de fomento industrial, capaz de crear, adquirir, coordinar y financiar el complejo de industrias estatales, mixtas, cooperativas y otras empresas de trabajadores, mediante las cuales el Estado concreta, planificadamente, su participación en el desarrollo industrial.

5. Estatuto que someta a control nacional la inversión extranjera, dote de razonables garantías al inversor y controle el desnivel de la balanza de pagos por transferencias al exterior.
6. Primera prioridad para el desarrollo energético, particularmente impulsando la realización inmediata de Palmar y Salto Grande, eliminando definitivamente las trabas o intereses externos e internos que han demorado por años su realización. Concreción de la prospección del petróleo aplicando la llamada *fórmula peruana* sin perjuicio de reservar su eventual explotación por intermedio de empresas mixtas con participación estatal.

## **Política de ingresos y precios**

### **D. En la política de ingresos y precios:**

1. En lo inmediato, elevar el salario real a niveles que aseguren una vida decorosa para los trabajadores y una demanda interna tonificada, corrigiendo los efectos inconvenientes de la inflación y la traslación regresiva de ingresos.
2. Contención de los precios de artículos de primera necesidad negociada dentro de un acuerdo social realista.

## **Política social**

### **E. En la política social:**

1. Mejoramiento de la atención de la salud, integrando rápidamente los distintos sistemas en un seguro nacional de salud con libertad de elección del médico y contribución económica en función de los ingresos de cada uno.
2. Elevación de las pensiones y jubilaciones más bajas; eliminación de privilegios y regalías, y cumplimiento efectivo de la revaluación de pasividades.
3. Corrección inmediata de la política de vivienda usando todos los recursos de la ley para impulsar a la construcción de viviendas para los grupos más pobres.

## **Mística de la liberación del hombre**

Al hacer esta manifestación somos conscientes de los riesgos que todos debemos afrontar en las presentes circunstancias. Ninguno es demasiado si de salvar la patria se trata.

Es una tarea dura, que ningún oriental sincero debe eludir. Ella exige sacrificio y entrega, sin los cuales no hay progreso ni transformación posible. Y exige también que todos los componentes de la sociedad uruguaya hagamos una solemne reafirmación de la vigencia de nuestra República Oriental del Uruguay, de su tradición y fundamentalmente de su proyección hacia el futuro libre y próspero.

Naturalmente, más allá de esta propuesta, seguimos fieles a nuestro programa total.

Las circunstancias, por más adversas que lleguen a ser, no pueden más que estimular nuestra mística de la liberación del hombre. Seguimos y seguiremos viendo en cada persona algo sagrado; alguien con derechos inalienables, que se realiza en la libertad, que necesita imperiosamente de los otros y se valoriza solo usando su libertad al servicio de los otros y en solidaridad con los otros. Nuestra mística de la persona seguirá siendo también una mística de comunidad. Con la sociedad a que aspiramos, buscamos construir un mundo nuevo. Un mundo de hombres libres, alejado de los totalitarismos que esclavizan al servicio del Estado. Un mundo de hombres solidarios, sustancialmente enfrentados al individualismo capitalista, que frustra a unos en el egoísmo y destroza a los más explotándolos para utilidad de los más fuertes.

## **La participación y el esfuerzo planificado**

Por eso aspiramos a una economía fuertemente socializada, comunitaria o socialista comunitaria, construida como una democracia de trabajadores, en la participación responsable de todos. Una economía donde la propiedad y los derechos no estén concentrados en manos de un Estado todopoderoso, ni en manos de minorías privilegiadas, sino participados por todos en un esfuerzo planificado, para la conquista de un verdadero desarrollo humano.

Por eso también perseguimos una democracia política, garantía de los derechos, expresión del pluralismo real de nuestra sociedad, donde la más viva y activa participación, liberada de los focos de poder oligárquico, e imperiales, haga del pueblo entero el actor de su propia liberación.

Y por eso finalmente propugnamos un nacionalismo que nos conquiste, como país, el derecho de definir y alcanzar nuestro propio destino, rota la dependencia de los bloques y de los centros imperiales, en solidaridad con los pueblos hermanos de América Latina y del Tercer Mundo.

Sabemos que no todo puede conseguirse hoy y que la lucha es larga. Si las propuestas en esta hora deben ser realistas, no podemos tampoco achicar nuestra esperanza futura.

Montevideo, jueves 4 de abril de 1974.

## 5. INFORME DE LA COMISIÓN DE PLATAFORMA PROGRAMÁTICA (COPLA), DE 1983

[Extracto de la introducción al «Informe» de esta comisión, que fue la base de la propuesta de plataforma programática «Por un Uruguay solidario» de 1984.]

[...]

### II. Alcance de la propuesta

El documento que sigue, producto del trabajo prolongado de un amplio equipo, es una propuesta situada en esta ubicación histórica. Aunque pretende formular una respuesta a los interrogantes del país acorde con nuestros supuestos ideológicos, no es un modelo utópico o límite, que exprese nuestros valores en forma absoluta. Es un proyecto concreto, presuntamente realizable si hay voluntad de realizarlo, dentro de las circunstancias y limitaciones externas que presumiblemente imperen en el decenio inmediato al restablecimiento democrático. En general, se limita a un plazo intermedio, aunque esté abierto a otras etapas ulteriores de transformación y aunque, en algunos casos, señale expresamente perspectivas a más largo plazo.

Al mismo tiempo, no es un plan de gobierno. Un plan de gobierno tiene todavía una fecha más precisa y está atado mucho más a las condiciones de coyuntura, hoy imprevisibles, del momento en que se asume el poder. Además, se formula para orientar la acción desde el poder —supuesto hoy un poco remoto—, a partir de un balance muy concreto de las fuerzas en juego y como resultado de las transacciones inevitables en una coalición de gobierno. Esta propuesta no se apoya en especulaciones de este tipo. Puede considerarse una reflexión previa a una ubicación tan concreta en el momento político. Desde ese punto de vista, lo que se entrega es un material de trabajo. Pero aporta soluciones y define una posición.

### III. Algunas características estratégicas de la propuesta

En lo sustantivo, implica una estrategia. Vale la pena destacar que no es solo un programa de políticas «para el pueblo», para atender sus necesidades o satisfacer sus aspiraciones materiales. Aunque también es eso, es mucho más. Es en muchos sentidos, una vuelta al pueblo, a apoyar el desarrollo del país en el pueblo mismo. Esto se aprecia desde la propuesta económica, basada en la redistribución de ingresos y que sustenta el crecimiento económico en una expansión del consumo interno orientado a la satisfacción de las necesidades populares, hasta la búsqueda permanente de la participación en todos los planos: económico, sindical, local, político, cultural, social.

En segundo lugar es una estrategia que pone el énfasis en la solidaridad social. Respeta el campo de realización de cada uno, pero le reclama una fuerte contribución a la elevación de los menos beneficiados. Desde las reformas estructurales, como la de las estructuras agrarias, hasta las políticas sociales —educación, vivienda, salud, seguridad social, etc.— exige un sacrificio grande de todos los tipos de privilegios, en favor de la satisfacción de las necesidades y de la dignidad de todos.

En tercer lugar, es una estrategia consciente de que el desarrollo, para un país pequeño del tercer mundo como el Uruguay, situado en un mundo adverso donde las relaciones de poder no lo favorecen, no será la consecuencia del juego espontáneo de las tendencias económicas, sino el resultado de una voluntad colectiva, inteligente y sostenida, de desarrollarse. Es en consecuencia una estrategia en la que un gobierno, expresión del pueblo, juega un rol crucial de agente en el proceso de desarrollo; no solo como planificador, como actor de las reformas estructurales o como gestor de las políticas económicas y sociales, sino también como propulsor, aun a nivel de empresas, del desarrollo industrial. Pero, al mismo tiempo, no es una estrategia concentradora, ni hace del Estado la expresión única de esa voluntad colectiva. Por el contrario pone el énfasis en la descentralización, en los cuerpos intermedios, en la participación, en el cooperativismo, en la autogestión y en no ahogar la capacidad de realización personal.

En cuarto lugar es una estrategia de pueblo libre, celoso de las libertades y de los derechos, que pretende controlar y dirigir su propio proceso. No acepta, en consecuencia, restringir la democracia, ni por argumentos de orden o seguridad, ni por argumentos de eficacia revolucionaria.

En quinto lugar, sin perjuicio de otras solidaridades, la estrategia no ignora que las posibilidades de desarrollo a largo plazo de un país como el Uruguay están muy unidas a las posibilidades de la integración latinoamericana y a la instauración de un nuevo orden económico internacional; pero evita el voluntarismo de establecer esas condiciones como requisitos previos y las postula sabiendo las dificultades que entretienen históricamente su consecución.

---

En sexto lugar es una estrategia plenamente consciente de la fragilidad económica del país y de las estrechas dependencias a interdependencias que lo afectan, lo que limita sus posibilidades de ruptura —en profundidad, ritmo y modalidades—, al menos en las actuales circunstancias, con el mundo que lo rodea.

Finalmente, aunque resulte casi obvio, se impone destacar que esta estrategia, por los intereses que afecta y por los sacrificios que supone, requiere una base muy amplia y sólida de respaldo popular. Puesto que es un proceso con continuidad en el tiempo, no basta apoyarlo en mayorías circunstanciales. Responde a la convicción de que una transformación auténticamente democrática solo puede ser la realización de una voluntad ampliamente mayoritaria del país.

## 6. «POR UN URUGUAY SOLIDARIO» PROPUESTA DE PLATAFORMA PROGRAMÁTICA DE 1984

[Publicada como separata del Seminario *Aquí*, edición especial, agosto de 1984.]

### Presentación

El Partido Demócrata Cristiano presenta a la consideración pública esta propuesta respondiendo a un imperativo político de la hora: la necesidad de reflexionar críticamente sobre la grave situación del país y de avanzar en el diseño de las soluciones a la crisis, sobre la base de una amplia participación popular y un prioritario interés por los sectores menos favorecidos.

Inscripta en el marco de las bases ideológicas del Partido, esta propuesta ofrece un conjunto de políticas viable para atender la problemática del corto y mediano plazo, a la vez que diseña vías de acción de más hondo calado, en actitud de abordaje de los problemas estructurales que vienen bloqueando históricamente el desarrollo integral del país.

No se trata, en consecuencia, de un documento ideológico de carácter finalista ni de un plan de gobierno, sino de un proyecto concreto, presuntamente realizable si hay voluntad política para ello. En este sentido, las medidas que aquí se postulan son perfectamente idóneas tanto para aplicarse en el período de reinstitucionalización, como para implementar las etapas iniciales de un proyecto de transformación en profundidad tendiente a la concreción de una sociedad más solidaria.

El modelo de país que el Partido Demócrata Cristiano aspira ver consagrado en el mediano plazo, supone la aplicación de una estrategia de desarrollo que



conduzca a la satisfacción creciente —en cantidad y calidad— de las necesidades de la población, mediante la explicitación de sus propios potenciales. Este modo de promover el desarrollo integral de la sociedad exija la participación permanente de los sectores populares en la toma de decisiones en todos los niveles de la actividad pública, de forma de hacer de la democracia una experiencia cotidiana, plenamente vivida, y no un mero recurso retórico.

El logro de esos objetivos plantea la necesidad de una profunda reforma del sistema educativo, de manera de ponerlo al servicio de una concepción liberadora, que permita a todos los habitantes del país una acción creadora responsable y concurrente a la superación de las desigualdades sociales hoy existentes.

Del mismo modo resulta ineludible erradicar los profundos desequilibrios regionales que el país presenta, y que se traducen en la marginación de una parte considerable de la población en el desarrollo nacional.

Estos cambios estructurales, que la sociedad requiere con urgencia, suponen la reinserción del país en el ámbito internacional sobre la base del fortalecimiento de la unidad latinoamericana, en el marco de una activa postura tercermundista y con vistas a la implantación de un nuevo orden mundial.

La tarea planteada configura un desafío que trasciende las posibilidades de acción de un partido para situarse en las da un conglomerado de voluntades más vasto. Así lo concibe el Partido Demócrata Cristiano, integrado a la tarea común del Frente Amplio: como una labor para ser protagonizada por movimientos sociales y políticos que expresen la decisión de cambio de los sectores postergados por el actual orden de cosas, que son en definitiva los únicos factores dinámicos del acontecer social.

Fruto del trabajo de un equipo de técnicos con vocación política, esta propuesta ha sido objeto de una primera consideración por las bases partidarias, de forma tal que en su actual formulación se enriquece con una contrastación con la realidad —con las preocupaciones sociales cotidianas y su expresión militante— que la reafirma en su viabilidad. No obstante lo cual, sigue siendo un material de trabajo que, si bien aporta soluciones y define una posición, admite correcciones. En ese espíritu se somete a la consideración ciudadana, como una contribución a la impostergerable tarea de construir la sociedad uruguaya sobre bases de mayor participación y de plena justicia.

## **I. Reforma institucional**

La situación creada desde 1968 por el deterioro acelerado del sistema democrático, y consolidada por el golpe de Estado de 1973, se caracterizó por la eliminación de los canales de participación popular, la representación política y los mecanismos de control democrático, y por la consiguiente promoción al nivel

de la toma de decisiones de órganos castrenses, que funcionaron junto a instancias formales de deliberación civil (integradas mediante cooptación).

Asimismo, se produjo una marcada regresión en materia de derechos, libertades y garantías, denunciándose violaciones permanentes de los derechos humanos.

La aplicación de la doctrina de la seguridad nacional impuso al Estado cambios funcionales apreciables, que lo llevaron a ejercer un control riguroso de toda la sociedad civil, incluyendo las dimensiones política e ideológico-cultural de esta. Se procuró, a la vez, que tan intenso contralor redundara en la creación de nuevos estereotipos y hábitos sociales, individualistas y competitivos.

Aunque las políticas neoliberales aplicadas promovieron profundos cambios, algunas inercias ideológicas y ciertas peculiaridades de la estructura económica impidieron la amplia privatización de las empresas estatales.

El proyecto de reinstitucionalización promovido por el régimen ha hecho hincapié en la subsistencia del control militar sobre las instancias de decisión gubernamental, en un intento por instaurar una *democracia tutelada*. La oposición, a través de la concertación de fuerzas políticas y sociales y de una creciente movilización popular, se ha propuesto bloquear esa pretensión en una dinámica política aún no resuelta definitivamente.

## 1. Objetivos

### 1.1. *Superación de la democracia liberal*

1.1.1. La búsqueda de una respuesta adecuada al proceso autoritario lleva a definir si se trata de recuperar la experiencia democrático-liberal anterior a aquel o si el problema radica en intentar una creación democrática distinta, con nuevos contenidos, que asegure efectivamente la participación popular.

1.1.2. La democracia liberal resulta insuficiente para dar respuesta a los problemas que presenta un país de ubicación periférica y subdesarrollado como Uruguay, dado que las estructuras formales de la misma responden a realidades muy diversas, como son la existencia de una fuerte burguesía en ascenso, una infraestructura económica industrial en auge y una problemática social diferente.

1.1.3. El sistema de partidos que sustentó la democracia liberal en el país no refleja adecuadamente las realidades sociopolíticas. La existencia de artificios electorales que permiten la concurrencia dentro de un mismo lema partidario de las más variadas tendencias (las más de las veces incompatibles entre sí), ha permitido prolongar el predominio histórico de dos partidos, al costo de bloquear la posibilidad de que el sistema de partidos constituya el canal legítimo para encauzar las demandas populares.

1.1.4. Las instituciones democráticas en su mera dimensión política no resultan suficientes para enfrentar procesos de desarrollo social; se requiere que la democratización abarque el campo social y —fundamentalmente— el campo económico.

## 1.2. Instauración de la democracia integral

1.2.1 Se hace necesario que la democracia, considerada integralmente, sea asumida como un valor que se debe construir permanentemente con el esfuerzo de toda la nación.

1.2.2. La democracia así considerada supone tres variables esenciales:

**Integralidad:** solo es posible la democracia si a la par que la dimensión política, se democratizan las áreas económica y social.

**Representatividad:** para que la democracia resulte efectivamente representativa de los intereses populares es necesario reglamentar con precisión las relaciones entre electores y elegidos, evitando el anquilosamiento de las elites políticas.

**Participación:** la integralidad de la democracia requiere la participación permanente de los sectores populares en la toma de decisiones en todos los órdenes de la actividad pública.

1.2.3. La aplicación de la democracia integral requiere:

*En el plano económico:*

- Democratizar la toma de decisiones, que necesariamente deben contemplar el interés general de la colectividad.
- Lograr la participación equitativa de toda la ciudadanía en la distribución del ingreso y la riqueza nacional.
- Consagrar la democratización en la propiedad y gestión de las unidades productivas.
- Socializar el uso del excedente económico.

*En el plano social:*

- Asegurar, garantizar y promover la creación de sindicatos y gremios representativos de las fuerzas sociales, libremente elegidos, sin procripciones para sus miembros, y con las máximas garantías en el ejercicio y goce de todos sus derechos.
- Asegurar el libre acceso de todos a la educación, y la participación popular en la determinación de los contenidos de la enseñanza.

- Promover una cultura democrática, que fomente los valores nacionales y latinoamericanos e integre a todos los sectores sociales.
- Reafirmar el derecho de todos los habitantes del país a tener una vida digna y decorosa, que les asegure vivienda, alimentación, salud y educación, y el deber del Estado de velar por la vigencia de esos derechos.

*En el plano político:*

- Reafirmar que la soberanía nacional debe ser ejercida (a través del sufragio universal) directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos del Estado.
- Garantizar la vigencia absoluta y el respeto irrestricto de los derechos, deberes y garantías establecidos en la sección II de la Constitución de la República, modificando los términos en que está consagrado el derecho de propiedad, de forma de subordinarlo al interés social e impulsar el desarrollo de formas de propiedad social.
- Organizar adecuadamente los Poderes del Estado de manera de garantizar en la práctica el necesario equilibrio entre los mismos y su eficacia mediante controles recíprocos.
- Eliminar los mecanismos que permiten cobijar bajo un mismo lema una multiplicidad de sectores diferentes, reformando la Constitución y la ley a efectos de suprimir el principio del doble voto simultáneo y el mecanismo de acumulación por lema.
- Reafirmar el pluralismo, respetando de forma irrestricta el derecho de todos los ciudadanos a asociarse con fines políticos en las agrupaciones que consideren más apropiadas como expresión de sus ideas y principios.
- Consagrar una legislación de partidos que evite el anquilosamiento de las dirigencias políticas, asegure el principio de la representación popular, promueva la coherencia ideológica y programática, exija la democratización interna y ofrezca canales de participación permanente que faciliten la forja de la conciencia cívica.
- Sancionar mecanismos que posibiliten la formación de coaliciones políticas, como respuesta a necesidades que trasciendan la capacidad operativa de los partidos.
- Eliminar las prácticas electoralistas que convierten a los partidos en meros captadores de clientelas.
- Asegurar el carácter independiente de la Corte Electoral, como órgano de contralor sobre los partidos políticos y en las instancias de ejercicio del sufragio.

## 2. Políticas a instrumentar

### 2.1. *Pacificación nacional*

2.1.1. El país enfrenta en el proceso de reinstitucionalización una serie de graves problemas, originados en la etapa autoritaria y que afectan a la sociedad en aspectos esenciales de la convivencia tanto como en las posibilidades de estabilizar el sistema democrático. Entre los principales deben señalarse:

- la situación de los presos políticos;
- las consecuencias de una acción represiva que arrasó con los derechos humanos más elementales;
- la situación de los destituidos a causa de la persecución ideológica;
- el control subsistente sobre las organizaciones sociales;
- la proscripción de partidos y personas;
- el exilio político y la emigración masiva;
- la desaparición de personas en el país y fuera de él.

2.1.2. La elaboración de una respuesta a las situaciones aludidas exige optar entre dos criterios posibles: la superación de injusticias a partir del olvido de todo lo acaecido, consagrando la no revisión de las actuaciones gubernamentales anteriores; o la superación de las mismas a partir de un criterio reparador, en la medida de lo efectivamente posible, de los daños causados.

La segunda opción resulta más conveniente, a efectos de evitar que queden latentes recelos y resentimientos recíprocos que afectarían la convivencia futura.

2.1.3. En razón de la complejidad de las situaciones planteadas, que requieren una consideración detenida y casuística, se señalan como ineludibles las siguientes medidas:

- sanción de una ley de amnistía amplia, general e irrestricta para los delitos políticos y sus conexos, como contribución a la pacificación nacional, no estando comprendidos en los términos de la misma los delitos de lesa humanidad cometidos en ocasión de la acción represiva;
- aparición con vida de los desaparecidos;
- derogación de los actos institucionales represivos, en particular del número 4;
- eliminación de todo contralor, más allá del establecido por las leyes, sobre las organizaciones sociales;
- desproscripción total de partidos y personas;
- reingreso al país de todos aquellos que quieran hacerlo, complementado con la adopción de medidas tendientes a una adecuada política de

- empleo, a efectos de que aquel no se transforme en un agravante del problema ocupacional ni genere situaciones de privilegio;
- reparación de los perjuicios ocasionados con motivo de las destituciones o sanciones dispuestas en el marco de la represión ideológica.

## 2.2. *Facultades extraordinarias*

2.2.1. En tiempos normales la conciliación entre la libertad de los individuos y la convivencia pacífica se logra mediante la regulación legal de los derechos y garantías individuales y las facultades ordinarias del Poder Ejecutivo. Pero el Estado debe garantizar mediante normas precisas la conservación de ese orden de convivencia en momentos difíciles, creando los mecanismos (lo más acotados posible) que permitan el mantenimiento de aquel sin negar el Estado de derecho.

2.2.2. Los mecanismos previstos en la Constitución de 1967 (que recogen la tradición institucional democrática del país) resultan eficaces, aplicados con ponderación y limitados en el tiempo, para defender el sistema democrático al tiempo que para salvaguardar los derechos y garantías individuales.

2.2.3. En cuanto a las medidas prontas de seguridad, el control legislativo debe ser exigente al evaluar la «conmoción interna», al medir la gravedad e imprevisión de la misma, y al fiscalizar que respecto a las personas solo tengan el alcance de arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él, pudiendo en todo caso interponerse el recurso de hábeas corpus.

Por su propia naturaleza, estas medidas no pueden crear un régimen especial ni extraordinario, como tampoco alterar la Constitución ni la legislación; debe tratarse de disposiciones provisionales, tomadas urgentemente, para restablecer el orden alterado y solo hasta que cese el motivo que las originó.

2.2.4. La suspensión de la seguridad individual es un recurso más grave aún, que tiene como supuesto el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria, definido a texto expreso por el Código Penal ordinario. Su aplicación debe hacerse solo en los extremos de hecho aludidos y al único efecto —como la Constitución preceptúa— de la aprehensión de los delincuentes.

2.2.5. El estado de guerra debe reducirse a la situación, constitucionalmente prevista, de conflicto internacional que no hubiera podido evitarse recurriendo al arbitraje u otros medios pacíficos.

2.2.6. Deberá derogarse la Ley de Seguridad del Estado y eliminarse el recurso al instituto, no previsto constitucionalmente, de estado de guerra interno.

## 2.3. *Fuerzas Armadas y sistema democrático*

2.3.1. Los elementos que resultan esenciales para encuadrar a las fuerzas armadas en el respeto al sistema democrático son los siguientes:

- limitación del concepto de seguridad nacional, ajustado a los supuestos que dan lugar a la adopción de facultades extraordinarias, en el marco de las disposiciones constitucionales de 1967;
- retorno de las Fuerzas Armadas a la situación jurídica de subordinación al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo;
- eliminación del Consejo de Seguridad Nacional, como forma de evitar la injerencia de los mandos militares en la toma de decisiones a nivel de gobierno;
- reducción de los efectivos cuando medie ausencia de agresión exterior;
- profesionalización estricta.

#### 2.4. *Rol del Estado*

2.4.1. La acción del Estado se configura como una gestión subsidiaria (no totalitaria) pero activa, no residual, estructurada por una concepción de conjunto de la reforma social, democráticamente determinada.

2.4.2. En ese marco operativo es posible distinguir dos niveles de funciones:

*En el plano social:*

- armonización y coordinación de todas las relaciones e instancias sociales;
- promoción o cumplimiento por sí de la capacitación de todos los habitantes para una convivencia plenamente desarrollada;
- distribución adecuada de los recursos materiales y humanos requeridos para la atención de los cometidos y funciones sociales;
- racionalización de esos cometidos y funciones conforme a un orden de prioridades expreso, críticamente asumido.

*En el plano económico:*

- concertación de intereses que resulte compatible con la aplicación enérgica de las políticas económicas y sociales democráticamente definidas;
- planeamiento y ejecución de macropolíticas;
- gestión de servicios públicos y empresas productivas públicas estratégicas, en régimen de monopolio legal o no, preferentemente en los sectores de la infraestructura, la banca, el comercio externo y —selectivamente— la industria.
- administración y fomento comunales, con modalidades de democracia directa y énfasis prioritario en la obra pública (preferentemente en regímenes de ayuda mutua y de autoconstrucción), la seguridad social, el relevamiento y prospección de recursos naturales, la reforma agraria;

- contralor democrático de la eficiencia, imparcialidad, juridicidad y creatividad de las empresas públicas.

## 2.5. Partidos políticos

2.5.1. Los partidos políticos constituyen factores esenciales para el funcionamiento del sistema político democrático, tanto por su carácter globalizador del accionar social, que hace posible la formulación de diversos modelos de sociedad, como por su rol de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, que coopera en la tarea de defender los derechos de los distintos grupos sociales en contraposición al poder estatal.

2.5.2. La caracterización de los partidos políticos debe hacerse en un doble nivel de análisis:

- en su relación con el Estado, se traduce en las siguientes obligaciones de este:
  - + asegurar el ejercicio irrestricto de la libertad de asociación, estableciendo como única limitación la contenida en el artículo 39 de la Constitución, cuya interpretación deberá ser estricta y controlada por la Corte Electoral;
  - + respetar plenamente el derecho de reunión, sin otras limitaciones que las establecidas a texto expreso y taxativamente por el artículo 38 de la Constitución;
  - + garantizar la vigencia del pluralismo político, consagrando el principio en el texto constitucional;
  - + garantizar el acceso igualitario de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, como forma de defender la igualdad de oportunidades de la expresión pública.
- en cuanto a su composición interna, se expresa en el cumplimiento de determinados criterios de organización y de acción que hagan posible la participación activa de sus integrantes y una clara democracia interna:
  - + elaborar un programa de principios único para orientar su acción, dando la máxima difusión a su contenido;
  - + elegir democráticamente sus autoridades, pudiendo ser electores y elegibles solo los afiliados al partido;
  - + nominar democráticamente a los candidatos a cargos electivos en el orden nacional y departamental;
  - + definir el tipo de relación que deberá existir entre las autoridades partidarias y los candidatos del partido electos para desempeñar

funciones públicas, estableciéndose el mandato imperativo para temas de especial trascendencia como la implantación de medidas de excepción, la aprobación de normas presupuestarias, la sanción de leyes referidas a los derechos humanos, etc.;

- + la formación de coaliciones políticas deberá posibilitarse sobre la base de candidaturas a cargos ejecutivos y plan de gobierno únicos, de forma de viabilizar las coincidencias de partidos diversos en coyunturas políticas de corto o mediano plazo respetando, al tiempo que la voluntad de la ciudadanía, la identidad de los partidos integrantes y sus propuestas sobre modelo final de sociedad.

## 2.6. *Sistema electoral*

2.6.1. La legislación electoral vigente contiene definiciones que distorsionan la auténtica expresión de la voluntad ciudadana, al permitir que coexistan bajo un mismo lema y, en consecuencia, sumen sus votos, vertientes políticas de planteos diametralmente opuestos en el plano táctico, estratégico e ideológico.

2.6.2. La Ley Fundamental N.º 2 (Orgánica de los Partidos Políticos), lejos de erradicar aquellos vicios los convalidó, facilitando la acumulación de votos bajo el mismo lema de fuerzas disímiles, y la expresión electoral de los lemas a través de una multiplicidad de candidaturas a cargos ejecutivos y legislativos.

2.6.3. Considerando la necesidad de estructurar partidos con suficiente coherencia interna (de forma de evitar la aludida distorsión de la voluntad ciudadana) y de asegurar la formación de gobiernos con respaldo político suficiente, deben adoptarse mecanismos que reformulen el sistema electoral: candidaturas únicas por cada partido para los cargos ejecutivos nacionales y departamentales; separación de elecciones nacionales y municipales; elección presidencial mediante balotaje, etc.

## 2.7. *Organizaciones intermedias y otras formas de organización y participación social*

2.7.1. El Estado deberá facilitar la creación de sindicatos, eliminando todo tipo de trabas administrativas, consagrando la vigencia del fuero sindical, garantizando la conservación del empleo ante posibles discriminaciones patronales, etc.

2.7.2. El reconocimiento más amplio del derecho de huelga requerirá la derogación de las restricciones que, por vía de reglamentación de la norma constitucional, impone la legislación vigente.

2.7.3. El derecho de agremiación estudiantil —en el nivel universitario como en el secundario— deberá ser consagrado irrestrictamente, promoviendo a par-

tir de las organizaciones emergentes en el primer caso, la participación de los estudiantes en el cogobierno de la Universidad.

2.7.4. Las unidades sociales existentes al interior de los centros urbanos podrán expresarse a través de una estructura de participación a nivel barrial, para lo cual se creará un órgano autónomo similar a las juntas locales, en base a un procedimiento democrático de elección de sus titulares. Estos órganos barriales estarán en coordinación permanente con las autoridades departamentales, con las que planificarán las actividades a desarrollar en materia de servicios e infraestructuras locales, para lo cual gozarán de la facultad de iniciativa y de instrumentación a partir del uso de los recursos centrales y propios.

## 2.8. *Burocracia estatal*

2.8.1. La burocracia estatal ha venido, a lo largo de mucho tiempo, encubriendo la incapacidad del sector productivo de la economía para brindar empleo a toda la población activa, a la vez que incrementando un clientelismo político que acentuó las irracionalidades presupuestales y orgánicas de la administración y conspiró contra la libre expresión del electorado y la consolidación del sistema democrático.

2.8.2. Debe precisarse, observarse en la práctica y garantizarse adecuadamente la distinción entre Estado, Gobierno y Administración, de tal manera que los gobernantes disfruten de información completa e idónea y de dispositivos ejecutores dúctiles y eficientes, sin detrimento de la continuidad en los servicios. Para lograr estos objetivos, será preciso:

- consagrar la apoliticidad del ingreso y ascenso del funcionariado, restringiendo los *cargos de particular confianza*;

- recuperar el principio de la inamovilidad salvo casos de ineptitud, omisión o delito;

- establecer las garantías de la carrera administrativa;

- promover la tecnificación de la función pública;

- restablecer la Dirección Nacional de la Función Pública, integrándola —parcialmente— con representantes de los funcionarios, democráticamente elegidos.

2.8.3. Debe establecerse el concurso, objetivamente dirimido, como procedimiento exclusivo de ingreso a la carrera administrativa.

2.8.4. Debe instaurarse una justicia administrativa independiente (como poder del Estado), especializada, con amplias facultades de contralor.

2.8.5. Debe preservarse la libertad de pensamiento y opinión de los funcionarios y los administrados frente a los dispositivos burocráticos, de modo que la Administración constituya, mediante la prestación imparcial de sus servicios, un factor de cohesión nacional.

2.8.6. Debe legalizarse la sindicalización de los funcionarios públicos y el derecho de los mismos a la huelga.

## **II. Política exterior**

El escenario internacional presenta síntomas de preocupante complejidad.

El bipolarismo de la posguerra ha cedido paso al multipolarismo, pero al eje de tensión internacional que aquel suponía, se ha sumado el de las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

El debate sobre el establecimiento de un nuevo orden internacional, en procura de una mayor justicia e igualdad entre las naciones, ha resultado frustrado tanto por la falta de voluntad política de los países del sistema capitalista en avalar y aceptar cambios que supuestamente no los benefician como por la indiferencia de los países socialistas y las divisiones internas y los problemas endémicos de los países tercermundistas.

América Latina se ha transformado en un escenario cada vez más claro de confrontaciones globales, en el que la dependencia y las disparidades internas siguen imperando, en tanto los procesos de integración dejan mucho que desear, las experiencias de democratización —aunque con serias dificultades y varias contramarchas— han avanzado, y resulta evidente la incompatibilidad de las instituciones del sistema interamericano con los intereses regionales.

### **1. Objetivos**

#### *1.1. En el plano mundial:*

Procurar la implantación de un nuevo orden internacional, estructurado conforme a los siguientes fines:

##### *1.1.1. En lo político*

- promover y profundizar el humanismo que inspira la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en términos de pluralismo en cuanto a los regímenes de gobierno;
- garantizar la autodeterminación de los Estados, en la convivencia pacífica, la igualdad y la libertad de todos los pueblos y una intensificación de los contactos entre pueblos y entre individuos, en consonancia con los postulados de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

1.1.2. *En lo económico*

- luchar por el desarrollo sin explotación, en el marco de una pluralidad de sistemas;
- bregar por la igualdad en la distribución del ingreso y la justa regulación del comercio mundial, atendiendo la desigualdad de potencialidades de los recursos productivos.

1.1.3. *En lo cultural e informativo*

- estimular la evolución autónoma de las culturas en un campo de crecientes intercambios y sobre la base del progreso indefinido de la formación humanista, pluralista y pacifista;
- procurar una información veraz y completa, la propagación de los medios de expresión y el más amplio acceso de todos los sectores sociales a los medios de comunicación masivos.

1.1.4. *En materia de recursos naturales y medio ambiente*

- hacer efectiva, dentro de una pluralidad de modalidades de apropiación y gestión, la preferencia por las que —a través de organismos internacionales— propendan eficientemente al aprovechamiento común;
- promover la justa remuneración de los recursos de los diversos Estados;
- procurar la preservación del ecosistema y el mantenimiento y desarrollo de adecuados balances entre recursos y necesidades de la población del planeta;
- obtener la gestión común de los océanos y el espacio extraterrestre.

1.1.5. *En materia de seguridad*

- promover el desarme generalizado, proscribiendo especialmente las armas nucleares;
- lograr la desmilitarización de los océanos y del espacio extraterrestre;
- obtener el establecimiento de una efectiva fuerza de paz de las Naciones Unidas.

1.2. *En el plano regional*

Fortalecer la unidad latinoamericana, conforme a los siguientes fines:

### 1.2.1. *En lo político*

- promover la integración política de los países latinoamericanos sobre la base de las identidades históricas y culturales, la pluralidad de regímenes y el derecho de autodeterminación de los pueblos;
- acentuar el grado de autonomía regional frente a los intereses imperialistas de las grandes potencias;
- fortalecer el protagonismo de la región en el seno de los organismos internacionales y en el respaldo a las reivindicaciones del tercer mundo, particularmente en lo referente a la conformación de un nuevo orden internacional.

### 1.2.2. *En lo económico*

- bregar por una efectiva integración económica regional, orientada hacia el establecimiento de patrones de desarrollo participativo y que prioricen las necesidades de las grandes mayorías;
- promover la autonomía de la economía regional respecto a los intereses de los grandes centros capitalistas;
- establecer niveles de efectiva cooperación regional en los campos financiero, alimenticio, industrial y tecnológico;

### 1.2.3. *En lo sociocultural*

- fomentar el desarrollo de las identidades y potencialidades culturales de la región;
- promover la efectiva observancia de los derechos humanos en todas sus manifestaciones;
- auspiciar la efectiva participación de los pueblos en los diversos niveles de integración;
- procurar la concertación de políticas sociales que tiendan a la plena satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de los habitantes de la región.

## **2. Políticas a instrumentar**

### 2.1. *En el plano mundial*

Se pondrá en práctica una activa postura tercermundista, que implica:

2.1.1. *En lo político*

- integrar el país de modo pleno al Movimiento de Países No Alineados —procurando la fidelidad a sus objetivos originales—, y a todas aquellas instancias de encuentro representativas del tercer mundo;
- solidificar el sistema de las Naciones Unidas y favorecer la gravitación en el mismo de la Asamblea y la Secretaría General;
- exigir de la CEE una relación de efectiva cooperación con los países del tercer mundo que trascienda sus propios intereses hegemónicos, especialmente con América Latina, a la que se ha relegado en sus prioridades;
- incrementar la cooperación en diversos aspectos con los países socialistas, sin perjuicio de mantener alerta la actitud tercermundista ante los intereses hegemónicos de los países desarrollados;
- echar las bases de cooperación política estrecha con España.

2.1.2. *En lo económico*

- en materia de comercio, buscar preferencias no recíprocas de parte de los países industrializados; diversificar los productos y mercados de exportación e importación;
- comerciar con todos los países del mundo; y utilizar la capacidad negociadora del país para celebrar convenios sobre la base de *comprar a quien nos compre*;
- en materia de finanzas, reformar profundamente el sistema monetario internacional, atendiendo los intereses de los países dependientes; perfeccionar los sistemas e instituciones que canalicen los excedentes financieros hacia proyectos de desarrollo de países dependientes; y ejecutar políticas de financiamiento externo selectivas, buscando minimizar la participación del financiamiento privado transnacional;
- en materia de tecnología, estimular la recepción selectiva y el desenvolvimiento de la investigación y del desarrollo de tecnologías propias en el tercer mundo;
- en materia de cooperación para el desarrollo, modificar los términos de la misma a fin de tornarla incondicionada, dirigida eminentemente a la formación de recursos humanos valiosos en el país receptor, y múltiple en sus fuentes; y fomentar particularmente la cooperación Sur-Sur;
- en lo atinente a empresas transnacionales, asegurar una adecuada regulación para garantizar que estas operen de acuerdo a las condiciones e intereses del país en que se asienten.

### *2.1.3. En lo sociocultural*

- resistir y denunciar el colonialismo cultural e informativo;
- fomentar la investigación científica (pura y aplicada) procesada en forma autónoma;
- fomentar las actividades artísticas propias del tercer mundo, según sus diferentes áreas;
- promover la propiedad social de los medios de comunicación de masas, y el acceso de los representantes de los diversos grupos sociales a los mismos, con garantías de preservación del debate y la crítica.

### *2.2. En el plano regional*

Asumir un efectivo protagonismo en el fortalecimiento de la unidad latinoamericana, lo que implica:

#### *2.2.1. En lo político*

- promover la institucionalización de instancias de coordinación, definición y ejecución de una política internacional y de defensa propia de la región, sustentada en la afirmación de un nacionalismo latinoamericano, en una clara actitud antiimperialista, en el rechazo de cualquier hegemonía regional y en una decidida postura tercermundista;
- entablar el diálogo y la cooperación interamericana a partir del afianzamiento del bloque regional y sobre la base de los principios referidos precedentemente;
- mantener relaciones diplomáticas con todos los países de la región y promover el intercambio de consultas periódicas bilaterales, priorizando la relación a escala subregional y con aquellos países con los cuales exista una mayor afinidad en los lineamientos de política internacional;
- promover la resolución en forma pacífica, justa y duradera de los conflictos limítrofes existentes en la región.

#### *2.2.2. En lo económico*

- dinamizar los procesos de integración, fortaleciendo los acuerdos regionales y subregionales existentes y apoyando particularmente la revitalización del SELA;
- acentuar la integración subregional con Brasil y Argentina a través de múltiples mecanismos que valoricen la relación con el país;
- establecer convenios financieros regionales, ligados a políticas de adquisiciones regionales;

- propiciar la concertación de convenios y políticas comunes en materia de inversiones extranjeras, crédito, defensa de materias primas, cooperación al desarrollo y transferencia de tecnología;
- promover la creación de empresas y proyectos multinacionales regionales de carácter público;
- definir concertadamente políticas comunes ante los organismos internacionales y de financiamiento.

### *2.2.3. En lo social*

- promover la creación de agencias de información regionales;
- propiciar la concertación de acuerdos de cooperación cultural y académica regional;
- establecer políticas para contemplar la situación de los migrantes latinoamericanos dentro y fuera de la región;
- facilitar los flujos turísticos intrarregionales, especialmente aquellos de carácter social;
- promover y apoyar la creación de redes culturales y sociales que vinculen a los distintos sectores sociales privados de la región.

## **III. Transformaciones y políticas económicas y sociales**

Desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas de la población, el problema central se resume en que gran parte de esta no accede a la satisfacción plena de sus necesidades.

En primer lugar, la organización (sistema) económica nacional no asegura un crecimiento adecuado del suministro de bienes y servicios. Es el problema de la producción y el crecimiento económico.

En segundo lugar, tampoco asegura el uso adecuado de los recursos ni su desarrollo; en particular, los recursos humanos. Es el problema del empleo.

En tercer lugar, la forma en que se organiza la actividad económica desemboca en una creciente desigualdad de posibilidades de los uruguayos de asegurar su sustento material individual y colectivo. Es el problema de la pobreza y la distribución del ingreso.

Estos problemas han mostrado diversos aspectos a lo largo de nuestra historia, haciéndose más agudos a medida que se postergan las soluciones de fondo que exige su superación. Las políticas económicas y sociales de la dictadura, de claro contenido oligárquico y antinacional, no solo no superaron los problemas, sino que agravaron también los condicionamientos económicos que restringen el campo de alternativas posibles de solución.

Esos condicionamientos son de dos órdenes: externos e internos. Entre los externos, destacan las múltiples manifestaciones de la dependencia económica

de carácter estructural, cuyas expresiones más actuales son el endeudamiento externo, la extranjerización del sistema financiero y de los sectores más dinámicos del aparato productivo y la imitación desenfadada de los tipos de consumo de los centros capitalistas. Entre los internos, pueden señalarse las múltiples consecuencias de una estructura económica capitalista, cuyas manifestaciones más actuales son la postergación de vastos sectores de la población en la satisfacción de sus necesidades más elementales, el auge de la especulación y el deterioro de la capacidad del Estado para asegurar el ambiente social y los medios adecuados para la realización personal y colectiva de todos los uruguayos.

La actual crisis —nueva expresión aguda de viejos problemas— exige soluciones. El estado actual de las condiciones de vida de la población no soporta más postergaciones. Los condicionamientos que enfrentamos no se pueden levantar por decreto. El país debe encaminarse a superar la crisis iniciando la transformación de la organización económica. Y la transformación de las estructuras sociales, la superación del capitalismo dependiente, no es tarea exclusiva del Estado; y menos del gobierno. Eso solo se logra con la movilización organizada de todo el pueblo en un proceso permanente.

## **1. Las transformaciones económicas y sociales**

### *1.1. Objetivos*

Desde el punto de vista económico, la finalidad de esta estrategia de desarrollo es conducir a la satisfacción creciente —en cantidad y calidad— de las necesidades de la población, mediante la explicitación de sus propios potenciales.

La equidad en la distribución social del esfuerzo y sus frutos, el crecimiento constante de la disponibilidad relativa de medios para satisfacer las necesidades, y la diversificación creciente de estos, constituyen las manifestaciones económicas características de un proceso de desarrollo. Las condiciones sociales y políticas de un auténtico desarrollo nacional y popular residen en la participación de la gente en la conducción del proceso y de la autonomía creciente del mismo frente a poderes extranjeros.

Los objetivos orientadores de la estrategia que encuadra esta propuesta en sus aspectos económicos se definen en cinco campos fundamentales.

#### *1.1.1. El uso de los recursos productivos (pleno empleo)*

El objetivo prioritario de la estrategia es asegurar, en primer término, el empleo pleno de los recursos humanos y, en segundo lugar, el aprovechamiento integral de los recursos naturales. El empleo de los medios de producción está en función de los objetivos prioritarios y, por tanto, su utilización está subordinada a ellos.

*1.1.2. La estructura productiva (necesidades básicas y crecimiento sostenido)*

La actividad productiva debe asegurar la disponibilidad de los bienes y servicios básicos a la sociedad: alimentación; abrigo (vivienda y vestido); salud y educación, así como la integración dinámica de dichas actividades en un proceso de creciente satisfacción de necesidades cada vez más diversificadas.

Ello implica un desarrollo tecnológico constante, adecuado a los recursos del país, que haga posible un crecimiento ininterrumpido de la productividad del trabajo social mediante un proceso de acumulación socialmente racional del capital.

A ese fin, la estrategia propuesta asigna al sector de industrias manufactureras el papel dinámico protagónico en la estrategia de desarrollo. El desempeño de dicha función requerirá el desarrollo sostenido de los sectores primarios (agropecuario, forestal, pesquero y extractivo), sobre cuya base descansa cualquier posibilidad de desarrollo autónomo del sector industrial.

*1.1.3. La distribución (eliminación de la pobreza y equidad distributiva)*

La eliminación de la pobreza constituye la razón inmediata de la estrategia de crecimiento. Pero, al mismo tiempo, el crecimiento sostenido solo tiene sentido social si es simultáneo con un proceso de redistribución del esfuerzo productivo, los ingresos y, en fin, las riquezas materiales, en el sentido del logro de una verdadera equidad social.

*1.1.4. Las relaciones con el exterior (independencia económica e integración)*

La superación de los condicionamientos derivados del carácter dependiente de nuestra economía es también un objetivo de la estrategia. La independencia económica necesaria para lograr una creciente capacidad de decidir los uruguayos sobre lo que les incumbe a los uruguayos está indisolublemente ligada con la profundización de la integración económica y el avance de la concertación política con los países de América Latina y del tercer mundo en general.

*1.1.5. La transformación de las relaciones de producción (socialismo comunitario)*

Finalmente, las relaciones de producción fundadas en la explotación del trabajo por el capital deberán ser sustituidas por otras que sometan el control de los medios de producción al factor humano socialmente organizado, garantizando, mediante la participación popular y la planificación, el uso social de los recursos económicos y las bases materiales para el desarrollo personal.

## 1.2. Opciones instrumentales

Los objetivos enunciados exigen abrir un nuevo camino por el que transite el pueblo uruguayo en un proceso de perfeccionamiento constante de la organización social democrática y de permanente desarrollo de los valores solidarios. Exigen, también, una eficacia creciente de la organización económica para asegurar la base material de dicho proceso. Y exigen, finalmente, comenzar a transitar ese camino desde ya, a partir de la crítica situación presente.

Frente a esas exigencias, esta propuesta descansa en cuatro aspectos instrumentales básicos:

### *1.2.1. La organización popular*

La eficacia de una estrategia de desarrollo orientada por los objetivos expuestos requiere la presencia de organizaciones que expresen los auténticos intereses populares y que sean capaces de contrarrestar las fuerzas oligárquicas y antidemocráticas que se resistirán a perder sus privilegios.

En la organización popular descansa la continuidad de un proceso de transformación que demandará un esfuerzo permanente. Y en ella descansa también la fidelidad del proceso a los reales intereses populares.

La Constitución de la República debe garantizar el derecho a la libre organización y el Estado debe promover y alentar el fortalecimiento de las organizaciones populares, a través de un sistema de promoción popular que asegure el protagonismo de las organizaciones de base.

### *1.2.2. El papel del Estado*

Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo es decisivo el papel exigido al Estado. Por una parte, porque debe asumir la producción de ciertos bienes y servicios que, por su naturaleza estratégica para los objetivos de desarrollo, o por el carácter esencial para la continuidad del proceso, requieren el control público de la actividad. Por otra parte, porque debe crear los ámbitos apropiados y los estímulos adecuados para la expresión del potencial de las organizaciones sociales, conduciendo el proceso de desarrollo mediante la planificación democrática del mismo.

### *1.2.3. Las reformas institucionales*

La creación de los medios apropiados para las acciones que conducen a los objetivos de transformación social enunciados requiere introducir reformas al ordenamiento institucional en diversos campos, las cuales deberán permitir la explicitación del potencial de desarrollo de la sociedad.

Estas reformas se refieren, por un lado, a la organización del Estado en sus funciones económicas: como productor de bienes y servicios y como productor de políticas. Por otro lado, deberán afectar también al ejercicio del derecho de propiedad, asegurando su función social.

#### *1.2.4. El manejo de las políticas económicas y sociales*

Las políticas económicas y sociales son los medios que permiten operar en la coyuntura presente para modificar la situación en el sentido de los objetivos buscados.

Se requerirá un manejo selectivo y armónico de las políticas por parte del Estado, así como su coordinación con las acciones de las organizaciones sociales autónomas. Ello exige selectividad en los fines, amplitud y flexibilidad en los medios y coordinación en la ejecución, todo lo cual hace imprescindible la planificación de las acciones del Estado.

### **1.3. Las reformas estructurales**

La superación del capitalismo dependiente y del subdesarrollo requiere la transformación de las estructuras económicas de nuestro país. Para ello es necesario iniciar un proceso de reformas estructurales que coloque nuestra organización económica en condiciones de responder a los requerimientos del progreso social.

Se proponen reformas en cinco áreas básicas de la estructura económica. En el plano productivo, en las actividades agraria e industrial; en el plano de la intermediación, en la actividad financiera y del comercio exterior; y en el plano institucional, en el sector público.

#### *1.3.1. Hacia una reforma agraria*

El proceso de transformación de las estructuras agrarias tiende a los siguientes objetivos básicos:

- el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural;
- el uso más eficiente de los recursos naturales;
- la estructuración armónica del espacio nacional; y
- la sustitución de la actual estructura de propiedad por otra socialmente superior.

Estos objetivos solo podrán alcanzarse mediante un proceso que asegure la participación activa del pueblo en el mismo, exigiendo del Estado la adopción

de un conjunto de medidas —planificadas y coordinadas entre sí— relativas al propio sector y a las relaciones de este con los demás.

#### *Aspectos institucionales*

La administración del proceso de reforma agraria requerirá la subdivisión del territorio nacional en *áreas locales* (cuyas características se explicitan en el capítulo V de esta propuesta), las cuales serán la base del modelo propuesto y constituirán las unidades de planificación y ejecución de la reforma agraria, permitiendo la efectiva participación de la población afectada. Los órganos administrativos de las áreas locales deberán contar con autonomía en el marco de un sistema institucional de reforma agraria que prevé instancias de planificación y coordinación de proyectos supralocales y la dirección del proceso en un organismo nacional.

La estructura de la propiedad de la tierra será sometida a un proceso de transformación que tienda a eliminar el latifundio y el minifundio, desarrollando formas sociales de propiedad que sustituyan progresivamente la propiedad privada de la tierra.

A tales efectos, las áreas locales —administradas por organismos democráticos— pasarán a ser propietarias de la tierra expropiada, la que se entregará en uso a los trabajadores del campo (asalariados, minifundistas y pequeños productores) bajo diversas formas de organización empresarial que, preferentemente, serán de tipo familiar o cooperativo.

El proceso de reforma supone tres etapas sucesivas: a) la afectación de la tierra, que implica la definición de las formas jurídicas, los límites de la propiedad y los plazos de la expropiación, determinando *máximos inafectables* (que corresponderán al máximo de superficie necesario para una producción de tipo familiar) y delineando una política de ampliación de minifundios; b) la expropiación, que implica la determinación de los criterios de indemnización (valor, forma y oportunidad) a los propietarios expropiados, sobre la base del largo plazo, el pago en bonos y la cobertura del valor productivo real de las tierras; y c) la adjudicación de la propiedad de las tierras expropiadas a las áreas locales correspondientes, bajo formas que permitan a los productores y trabajadores rurales su control y administración mediante empresas preferentemente familiares o cooperativas, siempre que cumplan con los requisitos de atención directa y radicación en el lugar de producción.

#### *Aspectos productivos*

El objetivo de la política de producción es el aumento constante de la producción agropecuaria y forestal, sobre la base de la intensificación y diversificación de la misma, tanto a nivel de las empresas como a nivel del sector. Ello significa potenciar al máximo las ventajas naturales del país para la producción ganadera (carne, lana y leche) e incentivar aquellas producciones agrícolas (cítricos,

frutas, arroz, etc.) y forestales con potencialidad exportadora, procurando simultáneamente el autoabastecimiento del país en los rubros agrícolas de menor competitividad internacional.

El criterio rector de la reasignación de recursos agrícolas será el de la elevación de la productividad por unidad de superficie, la que solo será posible con un simultáneo crecimiento de la utilización de fuerza de trabajo. Para ello se otorgará prioridad a las producciones agroindustriales, las que constituirán una base sustantiva del desarrollo zonal.

Para lograr el objetivo propuesto, la política sectorial de producción se basará en los siguientes lineamientos generales:

- Ejecución de programas de investigación y experimentación de tecnologías apropiadas a las condiciones del país para la explotación de los rubros prioritarios;
- Ejecución de programas de adopción de tecnologías en el marco del plan de desarrollo de la producción agropecuaria que forma parte del proceso de reforma agraria;
- Utilización del crédito rural vinculado con planes de producción predial, cuyas condiciones (montos, oportunidad, plazos y costo) se ajusten a los requerimientos y posibilidades de la actividad financiada.
- Organización de la red de comercialización de productos e insumos agropecuarios sobre la base del sistema cooperativo;
- Fijación de precios mínimos al productor y márgenes de comercialización por el Estado, teniendo en cuenta el costo de producción y la tendencia de los precios del mercado internacional de los distintos productos, en el marco de los objetivos estratégicos fijados para cada uno;
- Fijación de precios máximos y normas mínimas de calidad para los insumos agropecuarios;
- Establecimiento de un seguro de producción agraria de carácter integral, que proteja al productor frente a los riesgos económicos derivados de factores que no puede controlar;
- Promoción y apoyo de servicios de maquinaria organizados sobre bases cooperativas o estatales de carácter local autogestionario, con el fin de racionalizar y potenciar el uso de los equipos agrícolas, en el marco de una política de estandarización del parque de maquinaria;
- Ejecución de un programa de inversiones estatales y coordinación de las inversiones locales en comunicaciones, transporte, energía y almacenamiento rurales, compatible con los objetivos de reordenamiento territorial;
- Promoción de procesos industriales básicos en las áreas locales que permita aumentar la seguridad en el transporte y almacenaje de los

- productos agropecuarios, disminuir los costos finales de los productos derivados y asegurar fuentes de empleo productivo en todo el territorio;
- Distribución de la carga fiscal sobre la base de criterios generales de equidad y capacidad contributiva.

La política sectorial estará subordinada, en sus objetivos y en su instrumentación, a los objetivos globales del desarrollo nacional y a la compatibilidad con los instrumentos de las políticas macroeconómicas. Para ello, la planificación del desarrollo agropecuario y forestal se integrará al proceso de planificación del desarrollo nacional.

### *Aspectos sociales*

La transformación de las estructuras agrarias es un proceso que lleva adelante la sociedad toda a través de sus organizaciones y el Estado, pero que protagonizan esencialmente los pobres del campo uruguayo. Sin la organización y movilización social y política de la mayoría de la población vinculada al medio rural, las reformas institucionales y las políticas de producción solo conseguirán, en el mejor de los casos, aumentos transitorios y parciales de la producción, y algunas de ellas serán sencillamente impracticables.

Por ello se entiende indispensable, como medio de asegurar la participación protagónica del pueblo en la transformación:

- La creación y el fomento de sindicatos y agremiaciones de pequeños y medianos productores, organizados sobre bases locales y articulados a nivel nacional, que representen los intereses de los postergados del campo y permitan su movilización con el objetivo de profundizar y ampliar la transformación agraria;
- La participación de los representantes de esas organizaciones sociales en los organismos de planificación y dirección del sistema institucional de la reforma agraria, a nivel local, regional y nacional; y
- La gestión directa, por parte de las organizaciones locales, de base popular, de los programas de servicios de vivienda, salud, educación y seguridad social dirigidos al medio rural.

### *1.3.2. Hacia una reforma industrial*

El proceso de transformación de las estructuras industriales de nuestro país, necesario para que el sector cumpla el papel protagónico que se le asigna, se orientará a los siguientes objetivos:

- Asegurar los abastecimientos internos de bienes de consumo, insumos productivos y medios de producción requeridos por la continuidad del proceso de desarrollo;
- Asegurar el dinamismo requerido a las exportaciones para sostener el crecimiento de las importaciones inducido por la expansión productiva;
- Asegurar el empleo apropiado y productivo de la población activa;
- Elevar el nivel tecnológico de la economía nacional; y
- Asegurar la utilización productiva de los recursos naturales y de los excedentes económicos generados y captados por la economía nacional.

El cumplimiento de estos objetivos requiere la potenciación y coordinación de las capacidades empresariales existentes en la población y en el Estado, de acuerdo con los objetivos del desarrollo nacional. Estas potencialidades se ven limitadas en su expresión —y en muchos casos anuladas— por la actual estructura industrial resultante de un proceso de industrialización orientado por decisiones inmediatistas dirigidas al beneficio individual.

#### *Aspectos institucionales*

El desarrollo industrial autónomo del país requiere del Estado un doble papel. Por un lado, debe asumir la propiedad de las actividades de carácter industrial que tengan alguna de estas características:

- Ubicación estratégica en el proceso productivo, por el tipo de bienes que producen (por ejemplo: energía).
- Condiciones monopólicas de producción, debidas al tamaño de las escalas técnicas compatibles con la economía de explotación.
- Altos requerimientos relativos de acumulación de capital.

Por otro lado, debe generar el marco legal adecuado para el desarrollo de formas sociales de propiedad y modos de autogestión democrática de las empresas. Como criterio general, el marco legal deberá establecer, con carácter obligatorio para todas las empresas que ocupen más de diez personas, la creación y funcionamiento de órganos colegiados de dirección empresarial con participación de empleados y obreros.

El desarrollo industrial planificado requiere una estructura institucional del proceso de planificación que asegure la coordinación de las inversiones industriales, su ejecución de acuerdo con criterios de eficiencia social en el uso de los recursos y su armonía con el programa de reforma agraria y de ordenamiento territorial. Al mismo tiempo, la estructura institucional debe permitir la

canalización, estudio de viabilidad técnica y económica y puesta en práctica de las iniciativas surgidas en la base social.

Ello exige el desarrollo de instancias en el nivel local y municipal integradas al proceso de planificación con márgenes suficientes de autonomía.

Finalmente, deberán desarrollarse y coordinarse entre sí los centros de investigación y experimentación tecnológica con una doble finalidad: impulsar el desarrollo tecnológico nacional y asegurar el cumplimiento de normas técnicas de procesos industriales, calidad de insumos y calidad de productos.

### *Aspectos productivos*

Las posibilidades de desarrollo autónomo de la industria nacional se apoyan, básicamente, en las industrias de base agropecuaria, forestal y pesquera y en las que requieren una alta calificación de la fuerza de trabajo. Estas industrias cumplen un doble objetivo: por un lado, utilizan intensivamente los recursos disponibles en el país (humanos y naturales) promoviendo su desarrollo; por otro, producen los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas internas y los productos que constituyen el soporte fundamental de las exportaciones. Al mismo tiempo, su desarrollo genera demandas sobre otras ramas industriales habilitando la producción interna de ciertos insumos, bienes de capital y servicios industriales.

El desarrollo de las actividades señaladas requiere el uso de una amplia gama de instrumentos promocionales, además de la ya señalada presencia dinámica del Estado en los sectores básicos.

Los instrumentos promocionales se utilizarán de acuerdo con los siguientes criterios básicos:

- Coordinación de los estímulos en todas las fases del proceso productivo y comercial que afectan las actividades industriales promovidas;
- Adecuación de los precios efectivos de insumos y productos a los costos sociales de los mismos, mediante el uso de instrumentos tributarios y de subsidios;
- Determinación de los costos sociales en función de las prioridades asignadas a los diferentes sectores, al mercado interno, a la exportación, al consumo y la inversión;
- Protección de las actividades internas frente a las políticas de *dumping* de las potencias industriales;
- Promoción de acuerdos de complementación industrial con otros Estados, operados sobre la base de empresas estatales o mixtas nacionales de carácter multinacional en sectores en los que el desarrollo tecnológico, la inversión de capital y el acceso a mercados limiten las posibilidades de abordarlos a escala local;

- Protección del espacio de acumulación nacional frente al capital extranjero, sometiendo la inversión directa extranjera, cuando esta sea conveniente para el desarrollo nacional, a la planificación nacional y al control del Estado.
- Ejecución de una política energética que desarrolle fuentes complementarias de las hidráulicas, basada en un activo protagonismo del Estado en la prospección, evaluación y explotación de los recursos energéticos renovables y no renovables.

Al igual que para el sector agrario, la política sectorial estará subordinada, en sus objetivos y en su instrumentación, a los objetivos globales del desarrollo nacional y a la compatibilidad con los instrumentos de las políticas macroeconómicas. Para ello, la planificación del desarrollo industrial se integrará al proceso de planificación del desarrollo nacional.

### *Aspectos sociales*

La transformación de las relaciones sociales de producción en la industria, orientada a poner los medios de producción al servicio del trabajo humano no resulta mecánicamente de decisiones gubernamentales que creen los marcos institucionales adecuados. Por el contrario, es resultado de un proceso de toma de conciencia colectiva, organización y movilización de los trabajadores en pos de los objetivos productivos y sociales del desarrollo nacional. Para ello se requiere:

- La efectiva vigencia de la libertad de asociación de los trabajadores en sindicatos autorregulados;
- La efectiva vigencia del pluralismo ideológico y la democracia sindical;
- El reconocimiento de la función sindical mediante la vigencia del fuero sindical;
- La superación de la mera función reivindicativa del sindicato, la que debe ser complementada por actividades dirigidas a la capacitación de los trabajadores en las prácticas de dirección y control de las empresas y ramas de actividad y en las prácticas de planificación industrial;
- La promoción de formas autogestionarias de producción industrial y agroindustrial y de su articulación por rama de actividad y a nivel nacional.

Las diferencias de productividad entre las ramas industriales, características de un proceso de desarrollo, no podrán ser fuente de situaciones privilegiadas de los grupos de trabajadores vinculados a las actividades líderes, por lo que se requerirán mecanismos adecuados de socialización de los excedentes que

aseguren su uso de acuerdo con las prioridades sociales y económicas del desarrollo nacional.

La legislación determinará y los sindicatos vigilarán el cumplimiento de las normas correspondientes de seguridad en el trabajo y de condiciones ambientales en la industria. Asimismo, las organizaciones vecinales, locales y municipales vigilarán el cumplimiento de las normas que deberán establecerse para el eficaz aprovechamiento y conservación del medio ambiente en el desarrollo de la actividad industrial.

### *1.3.3. Reforma financiera*

La administración de los recursos financieros constituye un aspecto clave para la orientación del proceso de acumulación de capital. El sistema financiero —es decir, las entidades bancarias y no bancarias que intermedian con medios financieros— debe estar al servicio de ese proceso de acumulación de capital productivo. El actual sistema financiero de nuestro país, extranjerizado y al servicio de las actividades especulativas antisociales, debe ser sometido a una profunda transformación en dos niveles: en sus aspectos institucionales y en sus formas de funcionamiento.

#### *Aspectos institucionales*

La banca —principal componente del sistema financiero— deberá ser estatizada y reorganizada de acuerdo con las necesidades nacionales.

La estructura bancaria se organizará institucionalmente bajo la autoridad del Banco Central, máxima jerarquía del sistema que monopolizará las divisas y las operaciones financieras externas.

Se organizará un banco de comercio exterior, sobre la base del personal y las funciones desempeñadas actualmente por el Banco de la República y los bancos privados, que atenderá la operatoria financiera del comercio exterior.

Se mantendrá el monopolio del Banco Hipotecario en la financiación hipotecaria y se creará, asimismo, un banco de inversiones que atenderá los requerimientos financieros de largo plazo de la inversión productiva de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan nacional de inversiones. Este banco se organizará sobre la base de los actuales servicios de financiación del desarrollo del Banco de la República, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Industrias.

La banca comercial se organizará con un número limitado de instituciones estatales de gestión descentralizada y competitiva, con redes racionalmente distribuidas en el territorio nacional, sobre la base de los actuales servicios de captación y crédito operativo del Banco de la República y los bancos privados.

Se someterá al control estatal, por medio del Banco de Inversiones, el mercado de valores. Este operará exclusivamente como mercado secundario para los

papeles emitidos por el Banco Hipotecario, el Banco de Inversiones, la Corporación de Inversiones Estatales, el Banco Central y la Tesorería.

El servicio de seguros será atendido en exclusividad por el Banco de Seguros del Estado, convenientemente adecuado a los requerimientos de agilidad en la recaudación de las primas y la prestación de las coberturas de los riesgos, sobre la base de la centralización financiera y descentralización administrativa.

El crédito al consumo podrá canalizarse por instituciones cooperativas de ahorro y crédito, que se sujetarán a los criterios operativos establecidos por el Banco Central.

La banca extranjera podrá establecer oficinas de representación en el país, pero no podrá realizar operaciones financieras sino con los bancos estatales en las condiciones que determine el Banco Central.

Los instrumentos jurídicos del derecho comercial deberán estructurarse de forma que aumente el riesgo civil y penal de las transacciones financieras realizadas fuera del ámbito del sistema financiero institucional.

### *Aspectos funcionales*

El funcionamiento del sistema financiero responderá a la programación de los flujos financieros internos y externos. La programación de los flujos internos (depósitos, créditos y emisión) se debe realizar con el objetivo de determinar el monto de emisión necesario a partir de las necesidades de crédito del aparato productivo, de la estimación de los recursos que se captarán del ahorro de la población y del resultado de la programación de los flujos externos. La programación de estos supone la presupuestación de los recursos y necesidades de divisas para el mantenimiento del equilibrio global de la balanza de pagos; basada en la centralización de las divisas en el Banco Central.

#### *1.3.4. Reforma del Comercio Exterior*

Por su dimensión reducida, para el Uruguay la apertura externa es un requisito ineludible del desarrollo sostenido a largo plazo. Por la misma razón, el comercio exterior es una actividad estratégica de la economía nacional, tanto desde el punto de vista de la superación de la dependencia como desde el ángulo de su capacidad de apropiación de excedentes.

La creciente transnacionalización y complejidad del comercio exterior, así como la necesidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos nacionales, imponen la necesidad de transformar las estructuras institucionales actuales de la actividad y sus orientaciones y criterios de funcionamiento.

### *Aspectos institucionales*

El Estado uruguayo asumirá el control del comercio exterior del país. A estos

efectos, promoverá una política selectiva en sus intercambios comerciales, tendiente a lograr la mayor valorización de los productos nacionales, procurando en todo caso maximizar la capacidad negociadora del país.

Para ello se requiere la creación de un Instituto Nacional de Comercio Exterior con las siguientes competencias:

- Proponer la política del país en materia económica internacional;
- Instrumentar las decisiones que se tomen;
- Asegurar una participación orgánica del país en las diversas instancias del sistema internacional;
- Promover la producción nacional en el exterior;
- Convenir y/o contratar operaciones comerciales globales con Estados u organismos públicos y privados del exterior;
- Proponer el establecimiento de monopolios legales de compra y comercialización exterior de productos nacionales;
- Asesorar al Ministerio de Economía en materia política arancelaria y de reintegros;
- Participar en la exportación e importación, en casos de interés nacional, mediante la creación de corporaciones comerciales de gestión autónoma (*Trading corporations*).

#### *Aspectos funcionales*

La política de comercio exterior del país procurará asegurar el crecimiento de las exportaciones enfatizando los rubros menos expuestos a las fluctuaciones derivadas de las políticas comerciales de otros países, lo cual implica desarrollar ventajas de especialización en la calidad de los productos exportados. Desde el punto de vista de las importaciones, se procurará privilegiar los abastecimientos regionales sobre la base de acuerdos de intercambio en el marco de los principios de la política exterior global.

El desarrollo de la capacidad comercial del país y las condiciones del comercio internacional exigen flexibilidad en el manejo de la política y en la utilización de diversas vías institucionales y variados tipos de agentes.

La planificación del comercio exterior es un requisito indispensable para la eficacia de la programación de la balanza de pagos y para asegurar que el manejo flexible de los instrumentos conduzca al eficaz cumplimiento de los objetivos nacionales.

#### *1.3.5. Reforma del sector público*

El rol exigido al Estado en esta formulación estratégica del proceso de desarrollo económico y social requiere la modificación del sector público de la economía

de acuerdo con las orientaciones enunciadas. Ello supone cambios desde el punto de vista institucional y funcional.

### *Aspectos institucionales*

El sector público de la economía se define como el conjunto de unidades de producción y de consumo de bienes y servicios de propiedad estatal. En él pueden distinguirse tres grupos de unidades que operan con diferentes criterios:

- Las unidades administrativas del gobierno en los distintos niveles, que producen servicios de consumo colectivo (poderes del Estado, ministerios, municipios, etc.);
- Las unidades que administran servicios sociales (seguridad social, educación, salud, etc.); y
- Las unidades que producen bienes y servicios de uso industrial o consumo individual (empresas públicas y actividades asimilables como la inversión en infraestructura).

Las reformas institucionales que se refieren al primer caso ya fueron señaladas.

La administración de los servicios sociales se organizará sobre la base de los siguientes criterios:

- Creación de un Ministerio de Promoción y Seguridad Social, con el cometido de promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones de base, centros comunales e instituciones públicas y privadas que actúen en el área de la promoción popular o atiendan aspectos de la seguridad social;
- Transformación de la Dirección General de la Seguridad Social en un Instituto Nacional de la Seguridad Social integrado por contribuyentes activos y pasivos y el Estado, que administre, mediante unidades descentralizadas, la cobertura económica de las contingencias tradicionales (retiro, desempleo, incapacidad absoluta y relativa, vejez, muerte, maternidad, infancia, familia y enfermedad) y preste los servicios sociales complementarios que permitan la realización plena de todos los habitantes;
- Revisión del actual régimen general de pasividades, incorporando al mismo a los retirados de todas las actividades, eliminando los privilegios existentes y las injustas desigualdades que permite;
- Organización, en la órbita del referido Instituto, de un Servicio Nacional de Empleo, con el cometido de facilitar el desarrollo y la utilización racional de los recursos humanos del país;
- Creación, en el mismo ámbito, de un Organismo Nacional de Protección y Servicio al Menor, en sustitución del actual Consejo del Niño, con el co-

- metido de ejecutar directamente, y coordinar la ejecución por parte de las organizaciones de base especializadas, la política referida a la minoridad;
- Reglamentación y coordinación, por medio de servicios especializados, de los servicios de integración social de los ancianos;
  - Coordinación de los servicios de asistencia, promoción y rehabilitación de los minusválidos;
  - Transformación de los institutos carcelarios en centros de rehabilitación social y creación de un servicio de orientación y apoyo de la población poscarcelaria que procure la integración social plena de la misma;
  - Creación de un Servicio Nacional de Salud que asegure la vigencia de los principios de universalidad, continuidad e integralidad de los servicios de salud mediante la planificación nacional, coordinación y racionalización de los mismos, aprovechando todos los recursos actualmente disponibles.

La gestión de las actividades productivas del Estado y la inversión pública se organizará sobre la base de los siguientes criterios institucionales:

- La producción de bienes y servicios estratégicos (como la energía y las comunicaciones), de bienes y servicios de consumo individual básico (como el agua potable) y de insumos y servicios industriales (como los petroquímicos, minerales, transporte, etc.) que realice y asuma el Estado, se estructurará en forma de empresas públicas autónomas en el marco de la planificación global;
- Las inversiones públicas industriales serán administradas por una Corporación de Inversiones del Estado organizada como ente autónomo con departamentos especializados sectorialmente y servicios técnicos y financieros centralizados, estando facultada para materializar inversiones en nuevas empresas y constituir sociedades, permanentes o transitorias, con asociaciones cooperativas de trabajadores en empresas autogestionarias o de carácter tripartito (público, cooperativo y privado minoritario) en el marco de la planificación sectorial.

#### *Aspectos funcionales*

La gestión económica del sector público se regirá por severos criterios de eficiencia social y económica de su funcionamiento, asegurando el derecho de los funcionarios públicos a su inamovilidad política y promoviendo sistemas de evaluación funcional de resultados.

La planificación del sector público fijará los estándares de eficiencia en el uso de los recursos y en la obtención de resultados para los distintos sistemas que componen el sector.

La gestión económica —y en particular, la administración de personal— del sector público en todos los niveles, observará la participación orgánica de los trabajadores públicos.

## **2. Las políticas macroeconómicas y sociales**

Un proceso de transformación estructural como el propuesto solo es posible si el manejo de las condiciones coyunturales mediante las políticas macroeconómicas y sociales está orientado al mismo fin.

Los objetivos de pleno empleo; de satisfacción creciente de las necesidades; de eliminación de la pobreza y equidad distributiva; de independencia económica e integración y, en fin, de transformación de las relaciones de producción, determinan la orientación del manejo de los instrumentos macroeconómicos: selectividad, amplitud, flexibilidad y coordinación.

### *2.1. La política de precios e ingresos*

Su objetivo es operar cambios en los patrones de distribución del ingreso entre sectores sociales y económicos mediante la administración de la inflación.

Se basará en los siguientes criterios fundamentales;

2.1.1. Administración estatal de los precios básicos de la economía (tarifas públicas, alimentos e insumos básicos), basada en el costo de producción.

2.1.2. Administración estatal de los precios de las actividades internas protegidas, basada en el costo de producción.

2.1.3. Control popular a través de las organizaciones de base de los precios y calidades de los bienes y servicios de una canasta familiar básica.

2.1.4. Fijación del salario mínimo nacional por el Estado en un mínimo equivalente a dos tercios del valor de la canasta familiar básica.

2.1.5. Fijación de salarios por convenio colectivo por rama de actividad, con intervención del Estado en la determinación de incrementos mínimos que tendrán en cuenta la variación del costo de vida, los incrementos de productividad y la necesaria recuperación acelerada del poder adquisitivo.

2.1.6. Fijación de los montos de las prestaciones jubilatorias de acuerdo con las variaciones del costo de vida, a partir de un mínimo jubilatorio equivalente al salario mínimo nacional líquido y hasta un máximo de cuatro salarios mínimos.

2.1.7. Fijación de los montos por asignaciones familiares en función de la variación del costo de vida.

2.1.8. Administración municipal de los precios de arrendamientos urbanos de casa habitación y estatal de arrendamientos rurales e industriales.

## 2.2. *La política fiscal*

Sus objetivos son: a) financiar la administración pública; b) modificar, en coordinación con las políticas de precios e ingresos, cambiaria, arancelaria y monetaria, los efectos de la distribución del ingreso; y c) compensar las fluctuaciones cíclicas del gasto interno.

Se basará en los siguientes criterios:

2.2.1. Orientación eficiente del gasto público hacia actividades de interés social básico.

2.2.2. Cobertura de los gastos de funcionamiento de los servicios generales del Estado mediante impuestos indirectos y tasas.

2.2.3. Cobertura de los gastos de inversiones y servicio de deuda mediante impuestos a los ingresos y al patrimonio.

2.2.4. Obtención de superávit exclusivamente como resultado de la recaudación de impuestos directos.

2.2.5. Obtención de déficit exclusivamente como resultado de un exceso de gastos de capital.

2.2.6. Financiamiento del déficit preferentemente por emisión de deuda interna.

## 2.3. *La política arancelaria y de reintegros*

Su objetivo es afectar el tipo de cambio efectivo para las importaciones y exportaciones en coordinación con la política de precios internos y con la política cambiaria.

Se basará en los siguientes criterios:

2.3.1. Adecuación de los precios resultantes de la aplicación del tipo de cambio a los precios internacionales con los costos sociales de los bienes transados.

2.3.2. Gravamen diferencial a las importaciones según destino final de las mismas.

2.3.3. Reintegros fiscales y subsidios a las exportaciones prioritarias destinados a compensar eventuales mayores costos derivados de posibles ineficiencias sociales.

2.3.4. Establecimiento de gravámenes y subsidios a las exportaciones como medio de contrarrestar las fluctuaciones coyunturales de los precios internacionales.

## 2.4. *La política cambiaria*

Sus objetivos son: a) establecer la equivalencia real de la moneda nacional con las divisas en las que se expresa nuestro comercio y financiamiento exterior, y b)

asegurar la administración de las reservas monetarias internacionales y de los flujos de divisas de acuerdo con los intereses productivos del país.

Se basará en los siguientes criterios:

2.4.1. Centralización monopólica de las reservas internacionales y los flujos de divisas en el Banco Central.

2.4.2. Programación trimestral sobre base anual de la oferta y demanda de divisas para operaciones comerciales y financieras.

2.4.3. Mercado de cambios restringido a las operaciones programadas.

2.4.4. Tipo de cambio único administrado, con ajuste frecuente según las variaciones de los factores determinantes de la paridad real.

## 2.5. *La política monetaria*

Su objetivo es la administración de la oferta monetaria por parte del Banco Central, de acuerdo con las necesidades de la inversión y la producción, a través del sistema financiero nacionalizado.

Se basará en los siguientes criterios:

2.5.1. Restablecimiento del curso forzoso de la moneda nacional.

2.5.2. Estrecha coordinación con las políticas cambiaria y fiscal.

2.5.3. Programación trimestral sobre la base anual de la oferta y demanda monetaria.

2.5.4. Determinación de las necesidades de emisión a partir de las necesidades de crédito y las estimaciones de captación de depósitos y variación de las reservas internacionales.

2.5.5. Fijación de las tasas de interés sobre depósitos en valores que resulten en rendimiento real nulo, de forma de mantener el valor del ahorro y evitar el parasitismo financiero.

2.5.6. Fijación de las tasas de interés sobre préstamos en niveles que permitan estrictamente la cobertura de los costos de intermediación financiera, con una estructura diferencial según la productividad de las inversiones y actividades financiadas.

2.5.7. Orientación del crédito comercial mediante el uso de descuentos y topes de cartera.

## 2.6. *Política de vivienda*

El objetivo de la política de vivienda es lograr un esfuerzo sostenido de producción y complementación de viviendas que atienda las necesidades de todos con un énfasis especial hacia los sectores de bajos ingresos.

Esa política se basará en los siguientes criterios:

2.6.1. Acción enérgica y planificada del Estado que tome en cuenta la exigencia de alcanzar y movilizar a todos los sectores socioeconómicos y zonas del país.

2.6.2. Participación orgánica decisoria de las organizaciones representativas de la población, en la definición y ejecución de los planes de vivienda.

2.6.3. Perfeccionamiento de los instrumentos legales que encuadran el sistema de la planificación de vivienda, a partir de la necesaria evaluación del funcionamiento de la ley 13728.

2.6.4. Jerarquización del movimiento cooperativo de vivienda —incluidas todas las formas institucionales de base solidaria y popular— como agente privilegiado de la política.

2.6.5. Profundización del rol del Estado en el desarrollo del sistema público de construcción de vivienda destinado a los sectores de menores posibilidades económicas.

2.6.7. Definición de una política de subsidios y financiamiento (plazos e intereses) que asegure el acceso a la vivienda contemplando la efectiva posibilidad económica de los destinatarios.

## 2.7. *Política alimentaria*

La propuesta que se presenta tiene, como uno de sus objetivos esenciales, asegurar la alimentación adecuada de toda la población. Sin embargo, la crítica situación que presenta este aspecto para sectores cada vez más numerosos de nuestro pueblo impone estructurar acciones específicas en este campo.

La política alimentaria, cuyo objetivo central consiste en asegurar a todos los habitantes el acceso a un nivel de satisfacción adecuado a sus necesidades, se basará en los siguientes criterios:

2.7.1. Elaboración y ejecución de un plan alimentario nacional sobre la base del principio de seguridad alimentaria;

2.7.2. Creación, mediante su incorporación a dicho Plan, de los mecanismos necesarios (adquisiciones estatales; formación de reservas alimentarias) para prevenir desabastecimientos y encarecimientos especulativos de los bienes alimenticios básicos;

2.7.3. Reestructuración del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), integrándolo al sistema del Plan, para convertirlo en canal apropiado de acceso de todos los sectores a la alimentación adecuada;

2.7.4. Apoyo y coordinación de las iniciativas de la base social dirigidas al mismo fin, en el marco del Plan (en particular, las *ollas populares* y comedores populares de conjuntos habitacionales).

## 2.8. *Política de Salud*

Su objetivo será obtener la efectiva vigencia y el pleno ejercicio del derecho a la salud, correspondiéndole al Estado garantizarlo sin discriminaciones y a la población participar en su conquista.

Esta política se basará en los siguientes criterios:

2.8.1. Orientación de las acciones en salud a la atención del hombre, el ambiente con el que este interactúa y el proceso social que los determina.

2.8.2. Jerarquización de la atención primaria en salud, en razón de que sus acciones se desarrollan en el punto de contacto entre la comunidad y el sistema sanitario.

2.8.3. Priorización de la participación popular como garantía de la correcta identificación de los problemas que afectan el nivel sanitario de la población, y de la elaboración de planes que aseguren que el sistema cumpla una función social.

2.8.4. Democratización de la gestión del sistema de salud.

2.8.5. Promoción de una política específica de investigación científica sobre los principales problemas que afectan el nivel sanitario de la población, y de desarrollo de las acciones de salud.

## 2.9. *Política de seguridad social*

Su objetivo es garantizar efectivamente a todos los beneficiarios del sistema prestaciones económicas y servicios sociales que cubran satisfactoriamente las contingencias a atender: desempleo, enfermedad, incapacidad absoluta y relativa, vejez, muerte, maternidad, infancia, familia.

Esta política se basará en los siguientes criterios:

2.9.1. Universalidad de las prestaciones según los niveles de necesidad de la población, alcanzando sus beneficios a los grupos faltos de organización y/o geográficamente marginados, suprimiéndose los regímenes discriminatorios y de privilegio.

2.9.2. Integridad y suficiencia de los beneficios, para lo cual se cubrirán tanto los riesgos económicos como sociales, asegurándose una congrua sustentación, brindándose simultáneamente una red de servicios de asistencia y promoción tendiente a satisfacer adecuadamente las necesidades de sus destinatarios.

2.9.3. Centralización equilibrada y democrática (no burocrática ni absorbente) del régimen de previsión social.

2.9.4. Representación e intervención directa de los sectores involucrados en la gestión, administración y planificación del sistema.

2.9.5. Participación de las organizaciones gremiales y/o sociales, incluyendo a las instituciones comunales y regionales, en la gestión y proyectos de la administración, a través del establecimiento de ámbitos y enlaces adecuados.

2.9.6. Distribución equitativa de las cargas sociales que demande el funcionamiento del sistema, sobre la base de un régimen impositivo que garantice que la comunidad participe en el financiamiento de aquél en forma proporcional a los ingresos que sus integrantes perciban.

## **IV. Políticas culturales y educativas**

La opción autoritaria en lo político y neoliberal en lo económico, realizada en Uruguay en el curso de la última década, ha condicionado el diseño de la política cultural y educativa. El modelo económico y social implementado, fuertemente desigualitario en la distribución del ingreso, no toleró el análisis académico crítico o la discusión pública sobre su viabilidad, promoviendo en consecuencia el silenciamiento de las voces contestatarias y la neutralización del papel clarificador de una enseñanza sustentada en la libertad de cátedra.

Los programas de estudio, el personal docente, el mensaje de los medios de comunicación, han sido entonces instrumentos que pretendieron obtener de la población una dócil aceptación del proyecto propuesto, a partir de una incapacidad crítica y valorativa, que inhibiera reacciones políticas significativas.

La concepción crudamente capitalista que fundamentó el modelo priorizó la competencia y el predominio del más fuerte. La cultura y la enseñanza se programaron con el mismo criterio, estimulando la emulación puramente formal en todos los planos, desanimando cualquier idea de solidaridad y de acción colectiva, exacerbando el individualismo.

### **1. Bases para una política cultural y educativa**

#### *1.1. Cultura y sociedad*

1.1.1. La cultura es un bien social en cuya elaboración participan, directa o indirectamente, todos los habitantes de un país y al que, por lo tanto, todos tienen derecho.

Como creación humana, debe estar al servicio del hombre, para desarrollar sus cualidades y potencialidades espirituales y corporales. Al constituir un acervo común a toda la sociedad, el Estado tiene la obligación de promover su expansión, garantizar el clima de libertad que es condición fundamental de su desarrollo, y defender y consolidar sus logros. Por su parte, las masas populares tienen el derecho a participar en los beneficios de la cultura y a integrarse en esa creación colectiva, activamente.

1.1.2. Las diferencias culturales constituyen un factor concurrente a la consolidación de injustas desigualdades y habilitan la manipulación con los grupos hegemónicos de vastos sectores de población, carentes de la adecuada información y capacitación reflexiva. En consecuencia, resulta imprescindible brindar, a todos, los elementos culturales necesarios para conocer e interpretar la cada día más compleja realidad en que se hallan inmersos.

1.1.3. Es condición básica, para que este objetivo se cumpla, la existencia de un sistema educativo y de un sistema de medios de comunicación en cuya instrumentación rijan los principios de pluralismo y libertad de expresión, con expreso rechazo de restricciones arbitrarias a cualquiera de ellos provenientes de adentro o de afuera de los mismos sistemas.

## 1.2. *Educación y producción*

1.2.1. Dos concepciones enfrentadas han venido distorsionando las relaciones entre educación y producción: la que pretende desligar ambos procesos, no reconociendo entre ellos posibilidad alguna de interacción (más aún, señalando la inconveniencia de semejante relacionamiento), y la que considera a la educación como mero instrumento para mejorar la producción. La superación de esta falsa oposición debe realizarse a partir de concebir la educación como un factor concurrente al logro de mayor eficacia productiva (contribuyendo de tal modo al mejoramiento del nivel de vida de la población), y a la producción como la fuente financiera de una política cultural expansiva; pero ello, sin perjuicio de señalar que la educación debe atender, igualmente, las diversas posibilidades que el ser humano posee, permitiendo su desarrollo integral.

## 1.3. *Educación y sociedad*

1.3.1. La determinación del equilibrio que debe mantenerse entre las aspiraciones de los individuos y las necesidades de la sociedad en el plano de la actividad educativa configura uno de los mayores desafíos para el país. Dos presupuestos deben informar en tal sentido las opciones políticas concretas: el derecho de todos a la educación y la incidencia favorable del mejoramiento cultural en la producción de riqueza. De allí que deban hacerse previsiones flexibles sobre las necesidades del país en las distintas actividades productivas y, de acuerdo con las mismas, tratar de orientar la elección de los educandos sin recurrir para ello a métodos directa o indirectamente compulsivos. El rechazo de las políticas selectivas inflexibles (limitación de ingresos a la Universidad, cupos por carreras, etc.) se impone por variados motivos:

- cada individuo debe tener la posibilidad de elección de acuerdo con sus inclinaciones intelectuales;

- el margen de error en las perspectivas selectivas puede ser considerable, debido a la evolución de la ciencia y de la tecnología;
- las previsiones políticas estrechas en esta materia cercenan el margen de creatividad de la ciencia, el arte y la técnica, sin el cual no hay innovación cultural posible.

1.3.2. Es la sociedad la que debe ofrecer posibilidades variadas de elección y crear un consenso que termine con valores de jerarquización profesional carentes de utilidad social y sustentados solo en razones de falso prestigio.

#### 1.4. *La identidad cultural del país*

1.4.1. El desarrollo de la capacidad del país para accionar en un mundo fuertemente interrelacionado sin renunciar a la defensa de su identidad pasa ineludiblemente por reafirmar su condición latinoamericana, entendida como una comunidad de origen, de situación presente y de expectativas. Pensar al país como parte integrante de América Latina implica poner el énfasis histórico en la común confrontación de los países de la región con las formas explícitas o larvadas del imperialismo. Estas últimas particularmente graves en el plano de la cultura, han conducido hasta hoy a un desconocimiento suicida de potencialidades creadoras que resulta preciso liberar.

El desafío del país reside en saber reconocer que nada tendrá solución en su compleja realidad presente, si se piensa de espaldas a los intereses de quienes son sus principales factores solidarios por tradición y por futuro.

1.4.2. Del mismo modo, resultaría negativo desconocer que en el contexto de la realidad latinoamericana el país presenta rasgos específicos provenientes de una conformación étnico-cultural fuertemente tributaria del proceso migratorio iniciado a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Ciertos caracteres definitivos de la conducta individual y colectiva reconocen en el país su matriz europea, circunstancia que ha generado en ciertos sectores del pensamiento nacional un sentimiento de ajenidad cultural equívocamente esgrimido como galardón. Surge clara entonces la necesidad de recomponer la identidad nacional a partir de una integración de los aludidos factores culturales y de nuestras propias corrientes de pensamiento, que permita aportar elementos peculiares de la tradición occidental a una cosmovisión latinoamericana asumida como propia.

## 2. **Bases para una organización de la cultura y la educación**

### 2.1. *Planeamiento cultural y educativo*

2.1.1. Toda sociedad en proceso de cambio se plantea objetivos precisos en los diversos campos de actividad (la educación y la cultura, entre ellos) y desarrolla

estrategias adecuadas para lograrlos, requiriendo de una planificación que atienda a la vez los intereses nacionales y las peculiaridades sectoriales. Este equilibrio se hace más necesario en el plano de la educación y la cultura, resultando imprescindible que ambas actividades mantengan una autonomía sin la cual verían distorsionados su esencia y el cumplimiento de su función específica.

2.1.2. La educación y la cultura no pueden estar sometidas al poder político, cualquiera sea su signo, pues su naturaleza fermental (su carácter de búsqueda permanente, de revisión crítica, de promoción de la reflexión) no puede quedar condicionada por factores exógenos fundamentados en intereses ideológicos coyunturales. Ello no significa ausencia de principios básicos que orienten su acción, pero estos deben atender al libre ejercicio de las capacidades humanas y no a su estrechamiento por motivos ideológicos.

2.1.3. El planeamiento cultural y educativo debe ser llevado adelante por un organismo especial, integrado preferentemente por representantes de los entes de la enseñanza y de las instituciones culturales, sin perjuicio de la presencia de delegados de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los trabajadores, que deberá actuar coordinadamente con los organismos del Estado.

Este planeamiento deberá presentar dos modalidades fundamentales:

- *flexibilidad*, que permita atender el dinamismo propio de la actividad cultural y educativa, adaptando el sistema a situaciones nuevas y asimilando avances y progresos;
- *centralización*, sin detrimento de su ejecución descentralizada, de manera de permitir adaptaciones fluidas a realidades específicas (sectoriales, regionales, etc.) y la participación activa de la comunidad en distintos niveles.

## 2.2. *Las estructuras educativas*

### 2.2.1. *Coordinación de los niveles*

El organismo encargado del planeamiento cultural y educativo, en este caso solo integrado por los representantes de los entes de enseñanza, deberá cumplir asimismo las funciones de coordinación de los diversos niveles de enseñanza, en especial, en lo que se refiere a las siguientes materias:

- *presupuestal* (disponiendo de una racional distribución de los recursos de acuerdo con los objetivos previamente establecidos);
- *curricular* (evitando las reiteraciones y la discontinuidad de los planes de estudio);
- *académica* (atendiendo a la capacitación permanente del personal docente, sin que se produzcan innecesarias duplicaciones de servicios);

- *pedagógica* (instaurando un sistema de fichas acumulativas que permita el seguimiento de los estudiantes, con fines pedagógicos, a todo lo largo de su educación formal).

La universidad y los entes de enseñanza serán autónomos y estarán regidos por consejos integrados según indiquen la ley o leyes respectivas que deberán mantener los principios básicos que han orientado nuestra educación.

### 2.2.2. *La reforma educativa*

En todos los niveles debe revalorizarse el principio de la autonomía como salvaguarda del concepto de educación liberadora. La capacidad de los entes de enseñanza de elaborar sus planes, definir sus criterios de organización interna y sus metodologías didácticas, promover el más alto rendimiento intelectual de sus educandos, y alcanzar los mejores resultados en la afirmación emocional de los mismos, sin interferencias exógenas ni presiones dogmáticas, constituye el presupuesto de una educación destinada a promover el desarrollo integral de la sociedad.

La libertad de cátedra se inscribe en este panorama como la consecuencia natural de una enseñanza fundada en la respetuosa trasmisión de valores decantados mediante un juego libre y responsable de vertientes diversas.

En los niveles de la enseñanza primaria y secundaria debe abordarse una revisión de los programas que avenge los criterios autoritarios de la labor docente y rescate los valores de libertad, formación responsable y creatividad.

El educando debe ser considerado el sujeto de una actividad formativa sustentada en el libre ejercicio de la inteligencia y no el objeto de un plan preestablecido, fundado en supuestos dogmáticos y de aplicación inapelable.

En atención a la vigencia de los valores fundamentales de una educación participativa y creadora, deben eliminarse los liceos militares, postergando la decisión vocacional que el ingreso a los mismos supone, para una etapa de mayor madurez intelectual del educando.

En el nivel de la enseñanza universitaria —que debe permanecer exclusivamente en la esfera pública— debe irse a la superación de la confederación de Facultades y de la formación exclusivamente profesionalista. La universidad cumplirá su misión si deja de ser un conglomerado académicamente inconexo de centros de estudio en los que se capacitan profesionales liberales y asume una tarea a la vez crítica y creadora. Para ello debe dar participación activa a sus componentes básicos —a través del cogobierno— en el diseño de sus políticas docentes, de investigación y de extensión, y asumir un rol activo en la opinión pública respecto de los problemas y situaciones que afectan a la sociedad en su conjunto. La estructura universitaria debe ser revisada a fondo, orientándo-

se hacia la constitución de unidades docentes y de investigación que resulten polivalentes a los efectos del currículum y que doten al país de ámbitos de alta capacidad técnica para trascender su misión educativa específica y colaborar, en consecuencia, en la tarea del desarrollo nacional.

Resulta necesario reformular los mecanismos de integración de la capacitación técnica y de la educación humanística, con vistas a erradicar definitivamente los resabios de estratificación entre ambas y la nociva transferencia de estos al campo de la mentalidad colectiva. En consecuencia, se vuelve imperativa una revisión de los planes de enseñanza en los niveles primario y secundario, mediante la cual se intensifique la capacitación integral de los educandos, tendiendo a valorizar el principio de la dignidad esencial del trabajo.

### *2.2.3. Educación permanente*

En un mundo en el que el conocimiento avanza día a día y en el que el dinamismo de los cambios científicos y tecnológicos desafía permanentemente a los sistemas educativos, la actividad de reciclaje se impone como imprescindible, más aún en sociedades caracterizadas por la lenta incorporación de los progresos alcanzados en aquellas áreas.

Debe establecerse la obligatoriedad del reciclaje en los niveles básicos y en los casos en que la especificidad de la función así lo requiera (especializaciones profesionales, docencia, etc.), arbitrándose los mecanismos pedagógicos para tal fin y disponiendo las debidas coordinaciones con el sistema productivo para que los beneficiarios de la educación permanente no vean afectado su nivel de retribución.

### *2.2.4. Promoción cultural*

La promoción cultural debe ser cumplida por los organismos de enseñanza de forma coordinada, atendiendo los distintos grados de formación, los diversos niveles de edad y las diferentes zonas del país, así como las variadas expectativas de los potenciales beneficiarios.

La actividad a cumplir debe trascender los locales de enseñanza, tratando de llegar a la población en los propios lugares de desarrollo de la vida cotidiana (ámbitos de trabajo, centros sociales, organizaciones barriales, iglesias, etc.).

### *2.2.5. La investigación y la educación*

La integración de la investigación (pura y aplicada) a los diversos niveles de la actividad educativa supone un aprovechamiento más eficaz de los recursos asignados, a la vez que un enriquecimiento del factor docente logrado a partir

de experiencias que implican un reciclaje permanente y una concentración de esfuerzos en el perfeccionamiento académico, realizada en el país.

Al mismo tiempo debe validarse la experiencia alcanzada en materia de investigación y capacitación en el área no estatal, como una expresión más de pluralismo ideológico y técnico, facilitando en consecuencia el desarrollo de las actividades cumplidas en este campo por instituciones privadas sin fines de lucro, como tareas subsidiarias o de perfeccionamiento de las correspondientes a la universidad.

### *2.3. Las expresiones artísticas*

2.3.1. Las artes configuran el área en la cual la libertad de creación requiere los máximos resguardos, ya que el Estado no puede definirse por determinada escuela o corriente, debiendo brindar a todas las más amplias posibilidades de expresión y difusión. La política oficial debe encaminarse a fomentar la creatividad, a lograr el desarrollo de la capacidad estimativa de la población y promover las iniciativas artísticas de grupos y actores comunitarios.

2.3.2. El Estado deberá apoyar las actividades educativas en el plano artístico, creando a tales efectos los servicios necesarios y/o sosteniendo y mejorando los existentes. Del mismo modo, se estimulará y apoyará la organización de exposiciones, congresos, festivales y concursos.

### *2.4. Medios de comunicación social*

2.4.1. Se debe dar un uso social a los medios de comunicación, en el sentido de constituirlos en un servicio a la comunidad, por lo cual se han de condicionar los factores económicos que hoy orientan su manejo a objetivos sociales que los trasciendan.

Asimismo, debe asegurarse un pluralismo social, cultural y político en los mensajes de los medios de modo que se habilite la expresión de los diversos grupos, escuelas, organizaciones y corrientes que conforman la sociedad uruguaya.

2.4.2. Un factor concurrente a la transformación de los medios de comunicación social radica en la profesionalización y elevación de la capacitación técnica del personal, en todos sus niveles, lo que unido a un incremento en la calidad de la producción nacional de mensajes, destinados a ser transmitidos por estos medios, operará como eficaz barrera de contención a la penetración cultural articulada mediante la compra indiscriminada de productos extranjeros de nulo valor artístico o periodístico.

2.4.3. La instrumentación tendiente a la obtención de estos logros supone, dadas las actuales circunstancias, transformaciones sustanciales a nivel de las

formas de control y de gestión de los distintos medios de comunicación social. Se deberá crear un Ente Nacional de Medios de Comunicación —con integración representativa, plural y mixta— encargado de diseñar la política de comunicación social de acuerdo a los lineamientos señalados y de fiscalizar su aplicación. Los medios electrónicos deberán ser de propiedad social, estando su gestión —debidamente inscripta en la política general de comunicación— encomendada a organizaciones con alta representatividad social.

## 2.5. *Política del libro*

2.5.1. La utilización del libro como vehículo privilegiado de la promoción cultural a nivel masivo requiere una sustancial transformación de los mecanismos operativos de la industria editorial (en especial, la superación de los intereses, muchas veces antagónicos, de editores, impresores, distribuidores y libreros), tendiendo a una coordinación de esfuerzos que dinamice la producción nacional del libro y habilite su difusión en términos de menores costos.

2.5.2. Debe irse pues, a la creación de un Ente Nacional del Libro, en cuya dirección participen representantes de la actividad cultural del Estado, de las entidades profesionales de escritores y de los diversos niveles de producción y comercialización, y al que se encomiende la planificación de la política editorial, la fiscalización del cumplimiento de las normas que regulen facilidades y exenciones tendientes a promover su producción, así como la promoción del libro uruguayo.

2.5.3. La legislación promotora del libro debe fundarse sobre el principio de absoluta libertad de expresión (en consecuencia, de un claro respeto por parte del Estado del pluralismo ideológico), de forma que garantice a todos los creadores y a sus editores igual disfrute de las exenciones impositivas que se fijen y normal acceso a los canales de exportación.

## 2.6. *Educación física y actividades deportivas*

2.6.1. Es necesario revalorizar el deporte como actividad creativa; por lo tanto, los objetivos básicos deben tender a:

- fomentar y desarrollar la educación física y la práctica colectiva de todos los deportes;
- promover la práctica deportiva como recreación, desde la infancia y en forma sistemática, a efectos de lograr el pleno y armonioso desarrollo físico de la población, facilitando así un mejor desenvolvimiento de sus capacidades intelectuales y mentales;

- concebir el deporte y la educación física, en tanto que elementos importantes en la formación de una personalidad integral, como factores coadyuvantes a la elevación de la calidad de vida.

2.6.2. Trabajar a partir de estos supuestos implica reorientar los criterios que guían actualmente el manejo del deporte. Deberán, en consecuencia, implementarse los mecanismos que permitan la difusión de las prácticas deportivas en todos los sectores sociales, llevándolas a los ámbitos de socialización específicos (barrios, centros de estudio, lugares de trabajo, etc.), bajo la orientación y supervisión de personal especializado.

Asimismo deberá precederse al saneamiento de las conductas en la dirección y en las estructuras operativas de algunos deportes, cuya pernicioso generalización desvirtúa actualmente el sentido creador de la actividad física.

## 2.7. *Ciencia y tecnología*

2.7.1. Se deben investigar los problemas básicos del país y actualizar tecnológicamente, en consecuencia, los sectores vitales de su economía, aprovechando las iniciativas externas —especialmente regionales— dirigidas al mismo fin.

En tal sentido, debe estimularse la creación de nuevas empresas basadas en tecnologías seleccionadas por sus efectos potenciadores o de futuro. A efectos de una adecuada instrumentación de la política a implementar en ciencia y tecnología, debe irse a la creación de un Ente Nacional que canalice el comercio y otras formas de transferencia de tecnología hacia y desde el país.

2.7.2. Asimismo, y para evitar la duplicación y eliminar el espíritu de competencia, se deben generar mecanismos de interrelación y colaboración entre individuos e instituciones componentes del sistema de ciencia y tecnología.

2.7.3. Con vistas al logro de los mejores resultados, la investigación en ciencia y tecnología se concentrará, en la medida de lo posible, en centros de excelencia que tendrán además la responsabilidad de la difusión de sus resultados en el resto del sistema y en la sociedad, con particular referencia el sistema productivo, al que proveerán de asistencia técnica y desarrollo de nuevas tecnologías. Las empresas privadas contribuirán al financiamiento de los programas de investigación que propongan, pero la información resultante deberá ser de libre acceso a todos los interesados.

2.7.4. Una secretaría especializada a nivel ministerial, en la que estarán representados instituciones relevantes del área cultural y los centros de investigación en ciencia y tecnología, coordinará la actividad de estos, determinando prioridades, fijando pautas generales y asignando los recursos.

## V. Políticas regionales

Hasta hoy el Uruguay sigue presentando muy diferentes niveles de vida en los distintos lugares de su territorio. Extensas zonas han permanecido al margen de todo progreso, retrasadas y mal servidas. La miseria tiene en las ciudades del Interior proporciones más altas que en Montevideo. Pero es en los pueblos medianos, en los más chicos y en la población dispersa de los minifundios y de las zonas rurales alejadas, incomunicadas o deprimidas, donde presenta sus mayores y más graves concentraciones. Para los habitantes de esas áreas la educación es de mala calidad, de difícil acceso y no abre las puertas a niveles superiores. La asistencia de la salud es mala, los beneficios sociales no llegan y la misma vida de relación está impedida por la incomunicación. En algunos casos ello ocurre aunque existan recursos de suelos y potencialidades productivas, simplemente porque el aislamiento o la carencia de infraestructuras y servicios impiden ponerlos en valor. Una parte considerable del país está postergada, impedida de participar equitativamente en el desarrollo nacional.

Por otra parte, cabe poner de manifiesto la aguda pérdida de variados recursos naturales (muchos de ellos no renovables) tanto de tipo productivo como de interés sanitario o cultural, debida a la ausencia de un uso social planificado que incluya la reconstitución, el cuidado o la reproducción de los mismos.

### 1. Objetivos

Es necesario romper los círculos viciosos que perpetúan esa marginación. Dar prioridad a la puesta en valor de los recursos existentes en zonas retrasadas; distribuir mejor los medios productivos; desarrollar las infraestructuras y los servicios mediante formas de solidaridad social que sujeten los criterios de eficiencia económica y rentabilidad a una racionalidad superior; y tomar a cargo de todo el país la integración plena de esa población a la vida social y a la participación en los frutos del desarrollo.

### 2. Instrumentos para la reorganización territorial

#### 2.1. Aspectos institucionales

Para cumplir esa tarea son necesarias: una estructura territorial con un grado suficiente de descentralización y participación, y un sistema de planificación territorial a los distintos niveles.

Sin perjuicio de la necesaria existencia de una conducción central, se requiere en la estructura territorial una efectiva descentralización, con instituciones democráticas que permitan la participación activa de la propia población que ha de ser beneficiaria del desarrollo, desde el nivel regional hasta el nivel departamental y local. A tales efectos debe establecerse el carácter preceptivo de los institutos de consulta popular en las materias que afecten el desarrollo integral de los niveles aludidos.

Una equitativa distribución de los frutos del desarrollo no será nunca el producto de un sistema centralizado. Se requiere movilizar el Interior, cosa bien distinta de la clásica apelación a los grandes empresarios rurales, supuestos representantes del *campo* y del *Interior*.

#### 2.1.1. *La región*

Un número importante de decisiones incluyendo ciertos programas de desarrollo deben ser adoptados o administrados a un nivel regional por encima del departamento. Eso vale, por ejemplo, para ciertos programas agrícolas, de carreteras o de educación superior; o para ciertos servicios e instituciones —por ejemplo, centros hospitalarios de un nivel alto de especialización y complejidad o regionales de maquinaria vial.

La delimitación de regiones tendrá en cuenta las características y los problemas comunes, así como las relaciones de interdependencia existentes y propuestas, entre ciudades y áreas rurales.

#### 2.1.2. *El departamento*

El departamento mantendrá su importancia política, sin perjuicio de las funciones que se deleguen o trasladen al nivel local.

Tendrá, como una misión fundamental, el apoyo a la organización de las áreas locales y las respaldará después en forma permanente, en los planos técnicos y financieros de la planificación departamental y de la coordinación de las acciones que realicen en su área los distintos organismos que participen en el proceso de desarrollo. En cooperación con otros departamentos, será responsable de llevar adelante la planificación y el desarrollo regional.

Deberá tener recursos financieros propios, en particular los relacionados con la propiedad urbana, así como acceso a fondos nacionales de financiamiento del desarrollo territorial. Entre sus facultades se reforzarán las relativas a organizar abastecimientos, participar en programas de infraestructura y vivienda y asegurar el establecimiento de los servicios necesarios para la atención eficaz de todo su territorio. Las autoridades departamentales responsables de conducir el desarrollo urbano deberán tener amplias facultades en relación con la tierra

urbana y los servicios que se expresan más adelante. Una parte de estas facultades será delegada o compartida con las administraciones de área local.

### *2.1.3. El área local o la comuna local*

Cada área local que tenga como cabeza un centro poblado, aunque su población sea del orden del millar de habitantes —y mucho más cuando alcance a varios miles— debe tener instituciones de gobierno local —juntas y alcaldes— democráticamente elegidas, que según sus posibilidades formulen los planes de desarrollo local y dirijan o al menos supervisen las acciones conducentes al mismo. Deben tener competencia en materia de abastecimientos, servicios e infraestructuras locales —agua, saneamiento, caminería, centros de salud, cobertura escolar, transporte local, etc.—. Cuando su escala lo permita, deben tomar a su cargo parte de las competencias del departamento manteniendo la obligación de participar y sujetarse a los planes departamentales.

En Montevideo deberá estimularse un cierto grado de descentralización barrial institucionalizando formas de participación a ese nivel.

## *2.2. Criterios de aplicación de las políticas*

Para un desarrollo equilibrado, el país debe distribuir intencionalmente inversiones, infraestructuras y servicios y brindar apoyos que levanten el nivel de las áreas retrasadas e impulsen su desarrollo.

### *2.2.1. Aprovechamiento de recursos*

Las reformas propuestas para los sectores agropecuario e industrial constituyen instrumentos fundamentales del desarrollo de las áreas retrasadas.

El aprovechamiento de la pesca, las minas y las canteras, para uso local o más allá de su uso local, debe ser impulsado sujeto a condiciones de factibilidad económica, pero también de estrategia territorial.

### *2.2.2. Energía y comunicaciones*

Dentro de los planes globales de desarrollo, la participación regional, departamental y local debe dinamizar y orientar hacia las necesidades concretas los programas de carreteras y caminos, el establecimiento de líneas de transporte —organizadas por la propia autoridad pública y subsidiadas cuando ello sea necesario para romper la incomunicación o mejorar la cobertura de los servicios—, las redes de comunicación telefónica, las plantas de generación local y las redes de distribución de energía.

La participación local es capital para desarrollar adecuadamente la caminería y los medios de comunicación local, de modo que permitan a todos el acceso físico a los centros de abastecimiento, a la escuela, a los servicios de salud y a una vida social y cultural más rica.

### *2.2.3. Servicios*

Las autoridades locales deben asegurar particularmente el suministro de los bienes y servicios básicos a la población.

En cada área local, y en las ciudades grandes en cada barrio, deberá asegurarse la existencia de adecuados servicios de salud y enseñanza.

La autoridad local deberá asegurar la disponibilidad de terrenos urbanizados con servicios completos a los efectos de su coordinación con la política de vivienda.

Las autoridades locales deberán vigilar el cumplimiento de las normas laborales y la efectividad de los beneficios de la seguridad social coordinando a su nivel los servicios nacionales respectivos.

Las autoridades territoriales y en especial las locales, deben implementar políticas de desarrollo de la comunidad. Esto debe ser flexible y recoger el dinamismo de la propia comunidad, estimulando y apoyando financieramente y organizativamente organizaciones locales sin fines de lucro.

### *2.2.4. Políticas del desarrollo urbano*

El crecimiento ordenado de las ciudades exige una política de crecimiento planificado; eso supone que los planes directores urbanos y su contenido mínimo deben convertirse en una exigencia de la ley y en una práctica incorporada a la administración y a la política. Su ejecución supone fuertes mecanismos de coordinación entre los organismos que deben realizarlos en cada ciudad, análogos a los mencionados a nivel regional y departamental. Además supone fondos de financiamiento condicionados a los planes.

Un crecimiento ordenado y un desarrollo racional y económico de las redes y los servicios solo son posibles con un fraccionamiento que ofrezca tierra urbanizada abundante, barata y en una secuencia definida. Para ello la autoridad local debe contar con la potestad de expropiar la tierra periférica al precio de tierra rural, fraccionarla, equiparla y venderla a sus destinatarios.

En segundo lugar, debe poder establecer un impuesto a la tierra urbana, mínimo o nulo en la tierra suburbana de uso popular y fuertemente creciente en las zonas más valorizadas, que devuelva a la autoridad municipal el mayor valor resultante del desarrollo y el esfuerzo colectivo.

En tercer lugar, debe contar con las facultades necesarias —de expropiación y permuta de tierras— para relocalizar a los ocupantes de áreas insalubres o inconvenientes.

Los servicios básicos deben alcanzar a todas las ciudades, pueblos y villas.

### **3. Políticas de preservación ambiental**

El cuidado de los recursos naturales exigirá una atención particular, para lo cual deberá crearse una Comisión Nacional encargada de elaborar una propuesta específica, y establecerse una oficina que controle, planifique y coordine la preservación de estos recursos.

La acción de los mencionados organismos deberá atender las siguientes situaciones críticas:

- 3.1. Los problemas referidos a la contaminación de las aguas marítimas y la polución de las playas, para lo cual se estudiarán medidas adecuadas de destrucción y reciclamiento de los residuos y aguas servidas.
- 3.2. La deforestación masiva (que pone en riesgo el monte natural y resta reservas de importancia para el país en el campo de la energía, la producción de madera, celulosa y otros productos para la industria), para lo cual se propiciará una política de implantación de bosques y de uso racional de los ya existentes.
- 3.3. La pérdida del suelo agrícola por la erosión (ocasionada por el mal uso del suelo, así como por la utilización en forma inadecuada de productos químicos para la producción agrícola), para lo cual se determinarán normas precisas que permitan controlar tales procesos.
- 3.4. El riesgo de extinción de especies de la flora y fauna nacional.



Este libro forma parte de la colección «Aportes de la democracia cristiana al proceso político uruguayo 1962-1984», dedicada a recoger, analizar y poner en valor los aportes de la democracia cristiana uruguayo durante su período de mayor desarrollo e implantación social.

César Failache identifica y sistematiza aquí los *hilos conductores* y las *ideas fuerza* en las que se apoyó la elaboración programática realizada por el Partido Demócrata Cristiano en esos años. Asimismo muestra la importancia que ha tenido para el país la abundante producción de ideas y propuestas programáticas del PDC —parte intrínseca de su accionar político—, muy especialmente a la hora de enfrentar crisis económicas, sociales e institucionales y de construir caminos políticos para su superación. El análisis se sustenta en una exhaustiva recopilación documental que se incluye en el libro y que comprende materiales hasta ahora inéditos.

