

La izquierda uruguaya frente al dilema redistributivo

Federico Traversa*

Introducción¹

El 31 de octubre de 2004, con un 50,4% de los votos válidos, el Frente Amplio (FA), la histórica coalición de partidos políticos de izquierda fundada en 1971, consiguió acceder por primera vez a la Presidencia de la República de Uruguay. El triunfo electoral colocó al FA en una situación inédita. Como fuerza política el FA siempre ha dejado en claro su compromiso de conseguir mayores grados de igualdad económica entre los uruguayos. Condenado a la oposición, el FA no había tenido nunca el poder político para llevar adelante su programa. Sin embargo desde el 1 de marzo de 2004 encabeza un gobierno de partido: ha integrado con ciudadanos de su elección todas los ministerios y cuenta con mayoría parlamentaria tanto en la cámara de senadores como en la de diputados.

En los últimos cinco años esta situación se ha repetido en América Latina. Fuerzas políticas percibidas “a la izquierda” han obtenido triunfos electorales en distintos países: Brasil, Chile, Bolivia, Venezuela, Uruguay, etc. La lista incluso podría ser más amplia si tomáramos en cuenta el siguiente criterio: en la gran mayoría de las elecciones latinoamericanas que han tenido lugar en el primer lustro del siglo XXI, han triunfado candidatos con un discurso crítico sobre el liberalismo económico de la década de los noventa². Esto no es de extrañar, ya que a pesar de la radicalidad de las políticas de apertura comercial, privatizaciones y desregulación laboral de la “década liberal” las promesas de la derecha no se cumplieron. América Latina creció en el período 1990-2000 un 14% (mucho menos que durante la fuerte intervención económica estatal de 1950-1970).

* Docente e Investigador de la Universidad de la República, Uruguay.

¹ Quisiera agradecer a Ricardo Spaltenberg el estímulo y la orientación constante que como tutor brindó a la investigación cuyos resultados resume este artículo.

² Enumeremos: Chávez, Lagos, Lula, Kirchner, Vázquez y Morales e incluso Toledo y Gutierrez son candidatos que triunfaron en elecciones donde su principal oponente electoral defendía políticas más liberales. Es evidente que más allá de cómo han gobernado, estos líderes fueron elegidos como una opción de “izquierda” en sus países.

Por otro lado mucho ha empeorado: América Latina no sólo continúa siendo la región más desigual del mundo, sino que la “década liberal” agudizó esta característica. En la gran mayoría de los países en el período 1990-2000 se produjo una gran concentración del ingreso, los ricos son más ricos y los pobres más pobres. Tomando en cuenta este contexto, no pueden resultar extraños los triunfos electorales de la izquierda latinoamericana que ha prometido mejorar la situación de los más desfavorecidos.

Sin embargo, una sensación de decepción ya parece recorrer muchos países, la izquierda en el gobierno se parece muchas veces demasiado a la derecha. Algunos se apresuran a clasificar rápidamente a los nuevos gobiernos³, y se habla de “dos izquierdas”: existen izquierdas responsables y modernas como las de Chile, Brasil y Uruguay, e izquierdas populistas y anticuadas como las de Venezuela y Bolivia. Otros hacen una clasificación similar, aunque totalmente opuesta en su adjetivación: los “modernos” aparecen como faltos de compromiso con los valores tradicionales de la izquierda, y los “populistas” son aclamados como únicos representantes del verdadero espíritu revolucionario antiimperialista. En este trabajo, más que abrir un juicio crítico sobre la izquierda uruguaya, se intentará manejar algunas hipótesis para explicar las estrategias de acumulación política del FA⁴ desde su fundación en 1971, hasta la obtención del gobierno en 2005.

El trabajo se ordena en cinco partes. En la primera se presenta, de forma muy sintética, el debate teórico en torno a la estrategia redistributiva que adoptó la izquierda socialdemócrata en el siglo XX. En la segunda se analiza el contexto socioeconómico que rodeó la fundación del FA en 1971, y la elaboración de su primer programa de gobierno. La tercera analiza brevemente las principales características de la política económica en Uruguay desde la década del setenta, y discute el énfasis redistributivo que adoptó el programa de gobierno del FA para llegar al gobierno en 2005. En la quinta y última parte se analiza el tono general de la política económica que ha llevado adelante el FA en su primer año de gobierno, y se discute la viabilidad de su estrategia redistributiva.

“Pero eso si le digo, no me interesan las elecciones.
Los que no tienen plata van de alpargata, todo sigue
igual”.

Mire amigo, Alfredo Zitarrosa

Para la izquierda -y en particular para la izquierda marxista- la democracia representativa en el marco de una economía capitalista significó un dilema serio, ya desde el siglo XIX. Las elecciones ofrecían la oportunidad de reivindicar el ideal socialista, hacer propaganda y dejar al descubierto las contradicciones de la sociedad capitalista. Pero una de las

³ Alain Touraine por ejemplo

⁴ En opinión de Marx “así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción”. Aquí se intentará en alguna medida seguir esa estrategia de investigación.

principales contradicciones resultó ser la propia democracia representativa: ¿hasta donde era posible que un partido socialista creciera electoralmente? Puesto que los trabajadores sujetos a explotación son la mayor parte de la ciudadanía, ¿qué ocurriría si finalmente accedían al gobierno?, ¿sería posible llevar adelante un programa socialista?, y si esto no fuera posible ¿qué actitud debería tomarse frente a las instancias electorales?

Marx se pronunció de manera muy clara sobre estos problemas tácticos: el programa del socialismo implica necesariamente la socialización de los medios de producción, sin la cual cualquier reforma resultaría superficial. Su conclusión se deriva del rechazo de la idea de que lo económico pueda integrarse en etapas diferenciables entre sí. Para Marx (1973 [1859]) producción, distribución, cambio y consumo son “todos ellos miembros de una totalidad, diferencias en una unidad”. Desde esta perspectiva *la producción* mediante la cual los miembros de la sociedad crean productos para las necesidades humanas, va indisolublemente unida con *la distribución* a partir de la cual se determina la proporción en que el individuo participa en esos productos, y también está relacionada con *el consumo* donde los productos se convierten en objeto de disfrute.

Por esa razón Marx (1955[1875]) critica el programa político de aquellos socialistas que creen posible transformar la sociedad a partir de un cambio en la distribución de los bienes producidos, sin cambiar la estructura de propiedad de los propios medios de producción. “Es equivocado, en general, tomar como esencial la llamada *distribución* y hacer hincapié en ella, como si fuera lo más importante. La distribución de los medios de consumo es, en todo momento un corolario de la distribución de las propias condiciones de producción (...) distribuidos los elementos de producción la distribución de los medios de consumo es una consecuencia natural. Si las condiciones materiales de producción fuesen propiedad colectiva de los propios obreros, esto determinaría por sí solo, una distribución de los medios de consumo distinta a la actual”.

La socialización de los medios de producción sería posible en la medida que el modo de producción capitalista se extendiera, y que el proletariado aumentara su número a la vez que el capital se concentrara en cada vez en menos manos⁵. Ya sea que Marx tuviera o no razón acerca de las posibilidades de la revolución, la historia demostró que la tentación de olvidar el objetivo de la socialización de los medios de producción estaría siempre presente para los partidos socialistas por razones tácticas. Pero mostró además que tal como él afirmaba, pueden operarse fuertes cambios en el la esfera económica distributiva –como demuestra el desarrollo del Estado de Bienestar- sin que desaparezca el modo de producción capitalista.

Con el desarrollo posterior del capitalismo se hizo evidente que las sociedades se volvieron más complejas de los previsible en términos sociales y económicos, y aunque los trabajadores asalariados continuaron siendo la inmensa mayoría de la población, ya no se trató de una masa homogénea de obreros pauperizados, sino de una población que presenta -al menos en apariencia- intereses inmediatos distintos. Esta constatación llevó a muchos

⁵ Dada esta predicción, no es de sorprender que para el propio Marx la democracia representativa no odia coexistir con el modo de producción capitalista por mucho tiempo, sin generar un peligro enorme para la burguesía, superados largamente en número por los obreros.

autores cercanos al marxismo incorporar consideraciones de *status*, *culturales* o *ideológicas* al análisis de las clases sociales.

En concreto estos aportes intentan comprender porque los trabajadores se comportan políticamente de manera distinta, y porque muchos consideran que sus intereses materiales divergen, y no estarían por lo tanto dispuestos a apoyar un programa de socialización de los medios de producción. Przeworski (1989) insiste en la complejidad de intereses de la clase trabajadora, y en que al menos en el corto plazo incluso podría resultar más beneficioso para ellos actuar en busca de cambios en la esfera distributiva, sin promover la socialización de los medios de producción.

Desde la perspectiva de Przeworski, los trabajadores deberían enfrentar algunos costos resultantes de una socialización de los medios de producción, que haría poco deseable esta medida para muchos, al menos en el corto plazo. Por otra parte, la lucha política siempre deja abierta la posibilidad de exigir a los capitalistas un acuerdo, por el cuál la inversión productiva no se retraiga –y de este modo no se genere desempleo–, los salarios aumenten con la producción, y los beneficios del capitalista se mantengan en un nivel razonable.

Desde el punto de vista ideológico este tipo de acuerdos tuvieron un espaldarazo decisivo desde que las ideas de Keynes pusieron de manifiesto la necesidad de efectuar algún tipo de acuerdos redistributivo, que permitiese a la economía capitalista mantener su crecimiento, fomentando la demanda de productos a partir de los ingresos de los trabajadores y la inversión pública. La teoría entonces jugó un papel ideológico importante en la justificación de los acuerdos entre trabajadores y capitalistas, como vía que permitía funcionar y crecer a la economía capitalista en aras de un “interés general”.

Según Przeworski (1989) el resultado redistributivo concreto de este acuerdo sería incierto y depende de las condiciones de la lucha política de trabajadores y capitalistas. En la medida que las condiciones materiales de existencia no están aseguradas en una economía capitalista, y en la medida el resultado de los acuerdos es incierto, la contienda política en estas sociedades estaría dominada por esta puja redistributiva como elemento central.

Las hipótesis de Przeworski ajustan adecuadamente con lo sucedido en la economía y la política de las sociedades capitalistas durante buena parte del siglo XX. La lucha por la redistribución del ingreso caracteriza lo ocurrido en muchas democracias representativas occidentales (Offe 1990), y marca el desafío que enfrentaron muchos partidos socialistas. Si no aceptaban representar los intereses de los trabajadores en la lucha política que rodeaba los acuerdos de tipo keynesiano, entonces otro partido lo haría⁶.

Los acuerdos entre capitalistas y trabajadores, tantas veces mediados políticamente por partidos políticos socialdemócratas tuvieron su expresión más cabal en el Estado de

⁶ Esto ocurrió en algunos países de América Latina, que lograron crecer a partir de la industrialización y la sustitución de importaciones, y donde la socialdemocracia no se encontraba en condiciones políticas de representar los intereses de los trabajadores. Cuando esta industrialización dio sus frutos, estos fueron muchas veces capitalizados movimientos o partidos no estrictamente socialdemócratas. El efecto político-ideológico de la redistribución que ocurrió en los años cincuenta aún se hace sentir, que reduce el espacio para la organización de partidos políticos de izquierda socialdemócrata.

Bienestar Keynesiano (EBK) de la segunda post-guerra. Estos años de capitalismo con crecimiento económico, creación de empleos y seguros sociales para los trabajadores sufrieron un serio traspíe desde fines de los sesenta. En este periodo asistimos a la llamada crisis fiscal del Estado, cuando las recetas keynesianas para estimular la demanda parecen dejar de dar resultado: en lugar de crear empleos se genera inflación (Offe 1990, O'Connor 1981). La derecha liberal encuentra entonces un escenario propicio para su discurso: el crecimiento del sector público generó ineficiencia y falta de estímulo para la inversión, la innovación y el esfuerzo.

El proceso posterior significó un duro golpe para el consenso keynesiano, y por tanto para la confianza socialdemócrata de transformar la realidad a partir de incidir en los mecanismos distributivos en una economía capitalista. El Estado, principal instrumento para esta redistribución perdió su prestigio, considerado como un lastre fiscal para la inversión y generación de empleo, mientras que el estímulo keynesiano a la economía a partir de los salarios y el gasto público fue acusado de generar inflación. Paralelamente los Estados comienzan a abrir sus economías progresivamente a capitales del exterior en un proceso competitivo⁷, que adaptando a Jessop (2000) llamaremos aquí como Estado Shumpeteriano de Competencia⁸ (ESC).

A medida que el comercio internacional y sobre todo las transacciones financieras aumentan, se impone entonces un nuevo consenso ideológico, esta vez claramente perjudicial para los trabajadores y favorable al capital: las economías deben estar preparadas para competir e innovar en un mundo más integrado, y para eso es inevitable reducir el peso del Estado –privatizar y desregular- y desmontar los mecanismos redistributivos socialdemócratas. En el nuevo ESC se promueve una redistribución del ingreso a favor del capital para estimular la inversión, y el salario deja de ser una herramienta para estimular la demanda interna, y se transforma en un costo a reducir en una economía de competencia internacional.

La mejor prueba de que la sociedad no está dividida en dos partes perfectamente diferenciadas, la de los que viven del trabajo ajeno y la de los que trabajan para que ellos vivan, es el hecho de que un gran número de sus miembros no sabe bien a qué clase pertenece o creer pertenecer a una clase estando en realidad enrolado en la otra.

José Batlle y Ordoñez, 1917

Dilemas tácticos durante las décadas keynesianas

⁷ Boix (2000) demuestra como una vez que varios países europeos decidieron aumentar las tasas de interés a principios de los setenta, muchos otros debieron seguir las mismas políticas financieras para evitar una fuga masiva de capitales.

⁸ Jessop (2000) lo denomina Regimen Post-Nacional Shumpeteriano de Workfare, en alusión al protagonismo que el economista austríaco Schumpeter daba a la competencia empresarial y el progreso técnico en busca de mayor acumulación, como factores explicativos del desarrollo del capitalismo. En un contexto de mayor competencia económica internacional –por eso Jessop habla de régimen post-nacional- la retórica referida al espíritu empresarial y la competencia, cobra mucha fuerza.

En la sección anterior se repasaron brevemente algunos dilemas históricos de la izquierda socialista. De allí extraemos dos premisas que adoptamos como hipótesis de trabajo en esta sección: i) aunque por definición un programa económico socialista debe afectar la propiedad de los medios de producción, es difícil la construcción de coaliciones sociales que sustenten este tipo de medidas en el marco de una democracia representativa, ii) si los asalariados buscan mejorar sus condiciones materiales en el muy corto plazo, buena parte de ellos tienen un fuerte estímulo a apoyar políticas redistributivas que no afecten de forma generalizada la propiedad privada de los medios de producción.

La aplicación de políticas redistributivas supone en sí misma una paradoja que había sido prevista por Marx. La redistribución *depende* de la marcha de la producción capitalista. Por lo tanto la búsqueda de beneficios a corto plazo termina legitimando los intereses del capital privado que toma parte en la producción, y sin el cuál es aparentemente imposible satisfacer el deseo de los asalariados. La redistribución en sí misma, aunque implica una forma de satisfacción para los asalariados, puede poner en marcha estos mecanismos de legitimación. Como afirma Poulantzas (1971:239) “El Estado capitalista (...) *permite, por su misma estructura las garantías de intereses económicos de ciertas clases dominadas, contrarios eventualmente a los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes, pero compatibles con sus intereses políticos, con su dominación hegemónica*”.

El EBK es quizás la mejor expresión de la satisfacción de intereses económicos de los asalariados sin cambiar la estructura de clases de la sociedad. En Uruguay, si alguna vez existió algo similar al EBK, ello ocurrió durante el período de mayor empuje del batllismo, tanto en las primeras décadas del siglo XX con José Batlle y Ordoñez, como en la versión de su sobrino Luis Batlle Berres durante la segunda post-guerra. En estos períodos se impulsaron políticas redistributivas que eran ratificadas por la ciudadanía con frecuentes triunfos del batllismo en la arena electoral. Uruguay extendió la educación pública, los seguros sociales, y la instauración de mecanismos de negociación salarial colectiva que implicaban concertación entre el capital y el trabajo. La ecuación se resolvía con la expansión del producto a partir de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)⁹; una parte de este producto se destinaba a aumentar la masa salarial, que a su vez dinamizaba el consumo interno.

En líneas generales, durante este período lucha electoral giró en torno al debate sobre los mecanismos distributivos articulados por el batllismo del Partido Colorado, que enfrentó al Partido Nacional, de carácter conservador. Como puede observarse en el gráfico, en estas décadas la izquierda tuvo muy poco impacto electoral, lo que no debió sorprender a Batlle que era un reformista escéptico respecto a las posibilidades de una revolución electoral socialista. Tal como aparece en el encabezado de esta sección, Batlle consideraba como parte de la burguesía a la clase media asalariada, que no actúa políticamente como proletaria.

⁹ El modelo de sustitución de importaciones suponía la necesidad para las economías de bajo desarrollo, de industrializar su economía y reducir la brecha tecnológica. El sector público debía jugar un rol activo en la generación de demanda interna y en la protección del mercado nacional frente a la competencia de la industria de países ya desarrollados. Así se generaría una dinámica de crecimiento endógeno industrializador.

Esta perspectiva llevaba a Batlle a afirmar que “bastaría para que el empuje obrero fuese detenido, que la clase explotadora resolviese ensanchar su círculo hasta constituir en vez del veinte por ciento de la población, el cuarenta -si fuese necesario, que no lo sería-. Si esto ocurriese, no habría ya esperanza de éxito para el otro sesenta o cincuenta por ciento, que sería la masa de explotados. En las luchas del comicio la clase acaudalada vencería irremisiblemente a su adversaria, pues sería tan numerosa o casi tan numerosa como ella, y dispondría abundantemente de todos los medios que se requiere para llevar a las urnas el mayor número posible de los votantes amigos” (Vanger 1989:136).

Si analizamos la complejidad de la estructura de ingresos en la economía uruguaya de 1968 -tres años antes de la fundación del FA- (cuadro 1) encontramos una fuerte heterogeneidad al interior de los distintos sectores de ocupación. Esta complejidad en algún sentido permite argumentar como Batlle y Przeworski, que si los asalariados piensan en el muy corto plazo, es difícil el éxito electoral para un partido que proponga un programa de socialización productiva. La existencia de grandes diferencias al interior del grupo de asalariados, de los trabajadores por cuenta propia, e incluso entre los mismos propietarios de empresas, termina por fragmentar también su percepción respecto a la acción política, e impide articular coaliciones en torno a intereses inmediatos que agrupen de un lado a *todos* los asalariados y del otro a los propietarios.

Cuadro 1

Distribución Socioeconómica del Ingreso en 1968

Participación en el ingreso respectivo de su sector de ocupación (en %)

<i>Segmentos de Ingreso</i>	Patrones	Empleados y Obreros Privados	Empleados y Obreros Públicos	Trabajadores por cuenta propia
<i>20% más pobre</i>	5,8	4,1	8,9	2,1
<i>60% medio</i>	48	50,4	54	38,1
<i>20% más rico</i>	46,2	45,6	37,1	59,9

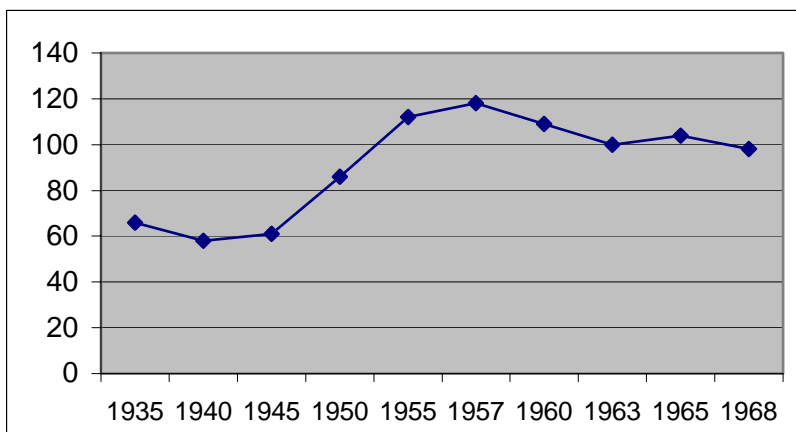
Fuente: Bensión y Caumont (1979)

Sin embargo, la premisa de que la clase capitalista llegue a estar dispuesta a ensanchar su círculo indefinidamente a partir de mecanismos redistributivos es falsa. Esto quedó en evidencia desde fines de la década del cincuenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones dio muestras de agotamiento. La ISI sufría algunas serias restricciones: dependía de la venta de productos agropecuarios al exterior para poder solventar la compra de insumos para el desarrollo industrial protegido, y carecía de un mercado interno de dimensiones que permitiera el desarrollo de una industria con escalas competitivas internacionalmente.

Es así que la industria uruguaya sólo logró desarrollarse en la producción de bienes de consumo que necesitaban la importación de muchos insumos¹⁰, y esta importación se complicó cuando los precios de los productos agropecuarios exportables comenzó a derrumbarse en la década de 1950 (gráfico 1). En 1964, el PBI era 13% menor que en 1956, y la desocupación pasó de un 3,7% en 1957 a un 12% en 1963. En este contexto la lucha redistributiva se agudizó generándose inflación, y la prestación de beneficios sociales por parte del Estado sufrió un serio deterioro.

Gráfico 1

Producción Industrial por Habitante 1963=100



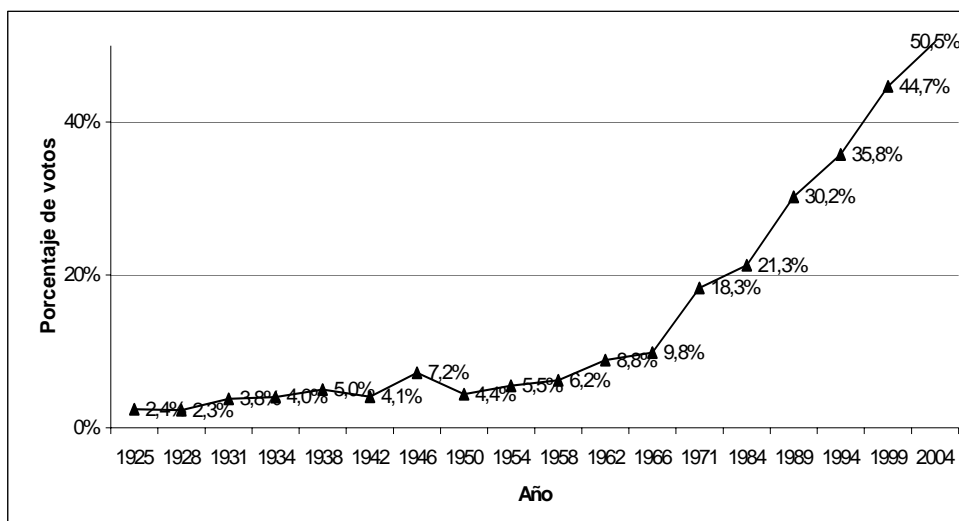
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anichini (1969)

En el plano político el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones significó un duro traspie electoral para el batllismo en 1958. Se produce entonces el triunfo del Partido Nacional, tradicionalmente ligado a los sectores agropecuarios y opuesto al desarrollo industrial sustitutivo. Los sectores políticos y sociales vinculados a la ISI y la versión criolla del EBK comienzan a organizarse. Es en este contexto que la izquierda comienza a tomar fuerza electoral, con una propuesta de radical transformación del aparato productivo del país: *para mantener y ampliar las estructuras redistributivas es necesario producir más, y para ello se requiere un mayor control social de los sectores más competitivos de la economía nacional –agropecuario-, que permita un desarrollo planificado del sector industrial, regenerando la dinámica de crecimiento.*

El proceso de crecimiento electoral de la izquierda alcanza su punto crítico en 1971, cuando los mecanismos redistributivos del Estado se encontraban desde hace años completamente bloqueados. En este momento numerosas capas asalariadas y medias, con altas expectativas que dependen del modelo en crisis, apoyan como única salida viable la propuesta de profundizar la transformación productiva iniciada por la ISI. Eso permite la conformación de un frente de izquierda donde confluyen comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, ex-batllistas y otros. La izquierda unida triplica en esa oportunidad su promedio electoral histórico.

Gráfico 2

Evolución electoral de la izquierda en Uruguay, 1925-2004



Fuente: Buquet y De Armas (2004)

Es así que el FA, que nunca impulsó un programa que defendiera la socialización de los medios de producción, sí llegó en 1971 a proponer fuertes transformaciones en la estructura productiva del país. Las principales medidas en política económica del programa de gobierno de 1971 dan una idea de este punto: reforma agraria, ‘no pago’ de la deuda externa, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, y la consolidación de una fuerte presencia industrial del Estado. Estas propuestas, sin implicar una socialización generalizada, afectaban la estructura de propiedad en algunos sectores de la economía. Sin embargo, estos cambios en la estructura productiva se justificaban ideológicamente como el único camino para retomar el crecimiento económico, y así mejorar las condiciones para el patrón *redistributivo* en el corto plazo.

En las elecciones siguientes¹¹ el programa electoral del FA fue moderándose paulatinamente, y la mayoría de estas propuestas fueron abandonadas. Desde 1994 el programa electoral del FA ha permanecido prácticamente incambiado, concentrándose en materia económica en la promoción de políticas redistributivas, y en la defensa de un rol protagónico del sector público en la promoción del desarrollo productivo, pero sin proponer cambios sustanciales en la estructura de propiedad. En la próxima sección se analiza justamente este proceso de moderación programática, entendido como un reajuste ante una nueva realidad socio-económica mundial, que es muy desfavorable para la izquierda en países de bajo desarrollo económico.

¹¹ Uruguay pasó por un período de 11 años de dictadura militar, por lo que las siguientes elecciones democráticas fueron en 1984.

“(…) tratábamos de convencer de que éramos un partido de centro-izquierda, sin esa imagen que extendieron Suárez y los suyos de que si llegábamos al poder íbamos a nacionalizar hasta las mercerías...”. Felipe González¹²

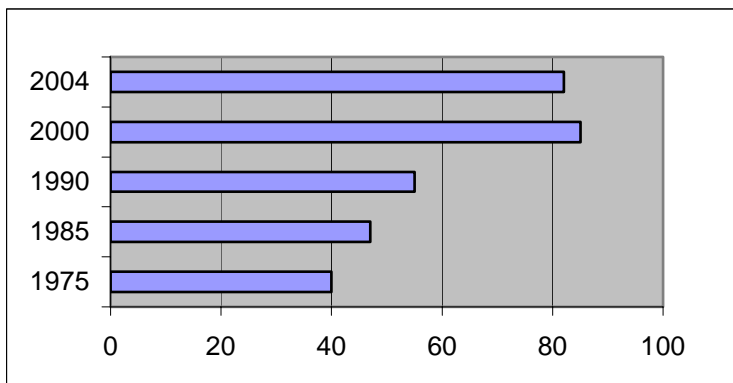
El FA ante la mundialización del capital

Finalmente la salida aplicada en Uruguay a la crisis del modelo de ISI y a la puja redistributiva fue favorable al capital. El golpe militar de 1973 se encargó de callar por la fuerza cualquier reclamo distributivo de sectores subalternos, y el crecimiento se confió a las fuerzas del mercado y a los sectores más competitivos de la economía nacional. Como expresa el programa económico de la dictadura, la producción debe “dirigirse al mercado externo, más amplio y dinámico que el interno”. Por supuesto que dado el escaso valor agregado de nuestra producción exportable, la masa salarial también cayó, y la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó.

En las últimas tres décadas del siglo XX la economía uruguaya se abrió progresivamente al mundo, el total del comercio exterior de bienes y servicios pasó del 40% del PBI en 1975 a un 82% en 2004 (gráfico 3). El modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por el énfasis en el crecimiento exportador a partir de productos con ventajas comparativas - generalmente agropecuarios o agroindustriales- y en este contexto el salario ya no se concibe más como una variable que sirve para dinamizar el mercado interno. En el año 2004 el 64% de las exportaciones de Uruguay se concentraba en productos básicos, alimentos y materias primas, el 18% en productos industriales de origen agropecuario y un 17% en productos industriales de origen no agropecuario.

Gráfico 3

Comercio Exterior de Bienes y Servicios sobre valor del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

¹² Entrevista al ex jefe de gobierno español, en El País en: <http://www.pais-global.com.ar/>

Como es sabido, este proceso de incremento comercial y apertura financiera no sólo es propio de la economía uruguaya sino que constituye una tendencia mundial¹³. En este proceso, no todos se han beneficiado por igual¹⁴, el valor del comercio en productos agrícolas no ha aumentado al mismo ritmo que el de las manufacturas, e incluso muchos países pobres que han logrado industrializarse no se han beneficiado como era esperable.

CEPAL (2006) afirma que “aumentar la participación de los bienes de media y alta tecnología en las exportaciones no siempre conduce a un mayor crecimiento, porque no constituye necesariamente una manifestación de la capacidad tecnológica del país. En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se encuentran cada vez más divididos entre países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas a través de empresas transnacionales), el hecho de exportar un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es quien puso el eslabón final en la cadena productiva”

Según Wade (2005) los países del desarrollados incluso han disminuido sus índices de industrialización, a partir de la desagregación espacial del proceso productivo. Las actividades más rentables del proceso productivo, ubicadas ahora en los dos extremos de la cadena productiva continúan desarrollándose en los países del Norte: la investigación, diseño y desarrollo de nuevas tecnologías y productos por un lado, y la distribución, publicidad y servicios post-venta en el otro extremo. Mientras tanto actividades intensivas en mano de obra menos calificada han sido trasladadas del Norte hacia el Sur, con costos laborales menores.

Es así que la inversión extranjera directa en los países en desarrollo no llega al 20% del total en el año 2000, y las empresas multinacionales, que continúan desarrollando sus actividades más rentables en los países del Norte, también venden la gran mayoría de sus productos en los mercados de Norte América, Europa o el Este de Asia. Pero este no es un proceso del que los países pobres puedan desconectarse con facilidad, como se ha visto una economía diminuta como la uruguaya comercia con el exterior por un 82% de su PBI, sería ingenuo esperar que de un aislamiento total del exterior pudiera obtenerse algún beneficio en el corto o mediano plazo.

El Estado también ha cambiado en un contexto de mayor competencia internacional, y donde los mayores retornos para el capital se sitúan en las nuevas tecnologías, más que en la búsqueda de economías de escala del fordismo. Las políticas económicas y sociales han sufrido una radical redefinición desde el Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) a lo que podríamos llamar Estado Shumpeteriano de Competencia (ESC). En el plano retórico, el Estado intenta promover la flexibilidad e innovación permanente en economías abiertas y se redefine la esfera de lo económico en torno a la búsqueda de competitividad.

¹³ El fin del consenso keynesiano y del sistema de cambios fijos de Bretton Woods, y la búsqueda de mayores ganancias ante el estancamiento económico también afectó a las economías desarrolladas, y fue lo que dio un impulso decisivo al movimiento acelerado del capital a nivel mundial

¹⁴ Y como afirma Wade (2000:27) “after decades of “development” and increasing openness to trade, the great majority of developing countries continue to specialize in much the same sectors as before: in the export of primary products and low-value-added manufactured goods based on processed natural resources or low-skill labor”.

Pero como afirma Jessop (2000) en el ESC se afecta también la políticas sociales, que se subordinan las necesidades de la competitividad y flexibilidad del mercado laboral, así como el entrenamiento educacional y vocacional suele articularse en función de los requerimientos de la “sociedad del conocimiento”. A esto se suma que el salario es visto cada vez más como un costo internacional de producción, más que como fuente de demanda doméstica. Esto apuntala la tendencia a reducir el gasto social cuando no está directamente relacionado con la flexibilidad y competitividad del capital.

En la década de los noventa Uruguay profundizó tres procesos que la derecha liberal considera básicos para adaptarse al nuevo entorno internacional: i) la liberalización financiera iniciada a principios de los setenta, ii) la apertura comercial, iii) la eliminación de los mecanismos de negociación salarial colectiva que habían sido reincorporados transitoriamente durante los ochenta. Es así que con el afán de suprimir cualquier traba a la entrada de capitales que podrían favorecer la inversión, Uruguay (así como Brasil y Argentina) se inunda de capitales de corto plazo. Ante la superabundancia de dólares y como estrategia para combatir la inflación, se adopta en ese período una estrategia de contención de precios a partir de un ancla cambiaria.

Este proceso determinó un sustantivo encarecimiento de la economía en dólares, que rápidamente afectó a los sectores menos competitivos de la industria, que además veían caer sus protecciones arancelarias con la llegada del Mercosur. La producción industrial sufrió entonces un severo retroceso durante la década, mientras que el sector de servicios y el agropecuario tuvieron una breve primavera. El consumo y el endeudamiento aumentó como consecuencia de la superabundancia de divisas, y posteriormente dificultó cualquier posibilidad de devaluación para retomar la competitividad de los precios internos, dados los altos costos que tendría una medida de ese tipo. Cuando en 1999 Brasil optó por devaluar su moneda, Uruguay perdió competitividad en uno de los principales destinos de exportación.

De allí en adelante la economía no dejó de caer en picada. La desocupación alcanzó records históricos (cuadro 4), hasta que finalmente el sistema financiero asistió a un quiebre en el año 2002, del que el país sólo pudo emerger a partir de un endeudamiento feroz con el exterior. En 2003 la situación de endeudamiento externo hizo imprescindible renegociar los títulos de deuda pública, extendiendo los plazos de sus vencimientos para evitar un *default*. En este contexto ocurrieron las elecciones de octubre de 2004 que dieron el triunfo a la izquierda con la mayoría absoluta de los votos.

Paradójicamente, y a pesar de la magnitud del triunfo electoral, y del estrepitoso fracaso de las políticas liberales de los noventa, el marco socio-económico nacional e internacional no es sencillo para la izquierda en el gobierno. *En primer lugar*, cabe remarcar que nada ha cambiado respecto a la validez de las premisas teóricas adoptadas en el apartado anterior. El triunfo del FA, que necesitó a partir de la modificación de la Constitución en 1996 de una mayoría absoluta de los sufragios, sólo pudo edificarse a partir de una macrocoalición social, que evidentemente excluiría cualquier propuesta programática que implique cambios radicales en la estructura productiva.

Baste observar que a pesar del aumento de la desigualdad, y de que el 40% de la población más pobre sólo recibe el 15% del ingreso, la sociedad uruguaya es lo suficientemente compleja como para que exista otro 40% que recibe el 70% del ingreso, y que se opondría mayoritariamente a cualquier cambio en la estructura productiva que a corto plazo le perjudique. Esta situación podría ilustrar la percepción de Gramsci de que las crisis económicas no conducen automáticamente a “crisis históricas fundamentales”, ya que la sociedad civil se ha convertido en una estructura altamente compleja, resistente a la incursión catastrófica de los elementos económicos inmediatos (Przeworski 1989)

En segundo lugar, y aunado a lo anterior, dado el deterioro de diversos indicadores sociales que puede apreciarse en los siguientes cuadros, hoy más que nunca los sectores más sumergidos exigen una respuesta de muy corto plazo. La urgencia del reclamo coloca una vez más a la izquierda frente al dilema redistributivo, posiblemente, de no aceptar una estrategia programática con este énfasis, ocurriría que como en el pasado, otro partido político ocuparía este espacio en el espectro ideológico ganando la elección. De hecho, en la última elección de 2004, el Partido Nacional en un giro oportunista elaboró un programa político que reclamaba un rol más activo del Estado en la economía, y hasta la implementación de un impuesto a la renta (Narbondo y Traversa 2004)

Cuadro 2

Personas debajo de la línea de pobreza según tramos de edad¹⁵

	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 64 años	65 o más años	Total
1991	41,9	40,6	34	20,2	10,9	25,5
1994	36,5	34,8	29,3	15,7	6,5	20,2
1999	42,7	38,6	32,6	21,2	7,3	22,2
2003	66,5	61,5	53,8	38,4	17	41

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Cuadro 3

Evolución de la distribución del ingreso

	Relación entre el ingreso medio per cápita del quintil más rico y el más pobre de la población
1990	9,4
1997	9,1
1999	9,5
2002	10,2

¹⁵ Personas residentes en localidades de 5.000 o más habitantes que viven bajo la línea de pobreza por franja etárea de acuerdo a estimaciones de pobreza del Instituto de Economía de la Universidad de la República. Base, línea de pobreza definida en 1997 por el Instituto Nacional de Estadística. Período 1991-2003, en porcentajes.

Fuente: CEPAL

Cuadro 4

Exclusión de la seguridad social, en miles de personas en localidades urbanas, según problema de empleo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Desempleados sin seguro	75,3	86,3	98,4	119,3	115,5	105,9	114,6
Asalariados privados precarios	136,4	140,1	144,5	142,2	150,8	157,1	151,3
Servicio doméstico precario	56,2	57	57,7	57,4	58,9	64,9	61,5
Trabajadores por cuenta propia	192,6	197,1	202,2	199,6	209,7	222	212,8
Total	406,1	427,7	448,3	466,3	475,9	487,6	495,6

Fuente: INE

Necesitamos esos cuadros de la producción –trabajadores y obreros- integrados aunque después se peleen entre ellos por la cuestión del salario. Que no me pidan que este gobierno arregle la contradicción entre capital y trabajo; pero para hacerla respirable tiene que haber un mundo que prospere económicamente. José Mujica (Ministro de Ganadería del FA y ex-guerrillero tupamaro)

Perfil del primer año de gobierno del FA

En las secciones anteriores se presentaron dos premisas teóricas. Una hacía referencia a la dificultad para construir una coalición que apoye cambios en la estructura de propiedad de los medios de producción capitalista en las sociedades contemporáneas; la otra establecía que en cambio, una parte importante de los asalariados, si actúan en función de intereses materiales de muy corto plazo, tendrán fuertes incentivos para apoyar una coalición de corte redistributivo. Se analizará ahora una tercera premisa, que ya se ha discutido indirectamente más arriba: iii) dado que la opción redistributiva no cambia el modo de producción capitalista, la distribución estará sujeta a tensiones propias de este modo de producción.

La frase de José Mujica que encabeza esta sección ilustra este problema: una vez que se abandona como un objetivo inmediato la solución de la contradicción entre capital y trabajo, para hacer al menos más respirable esta contradicción, es necesario el crecimiento económico que genera un entorno más distendido para la redistribución. La teoría económica keynesiana se fundaba justamente en este argumento, en que la distribución y el crecimiento conformaban una dupla compatible, en la medida que la mejora de la capacidad de consumo de los asalariados podía transformarse en un factor capaz generar mayor

demanda interna y por lo tanto mayor inversión y crecimiento. Sin embargo, con la crisis del EBK y ante la emergencia de un entorno internacional más abierto y competitivo, la demanda interna ya no parece desempeñar el mismo papel que en el pasado.

Como se ha visto, en las últimas décadas numerosos países (en particular los más pobres, muchas veces presionados por los organismos financieros internacionales), han buscado el crecimiento económico a partir de la aplicación de algunas políticas que podríamos ubicar en las antípodas del EBK. Este período ha estado caracterizado por la apertura sin restricciones al capital externo -brindando a veces exenciones impositivas que atentan contra la propia capacidad distributiva del Estado-, la reducción del dominio empresarial del sector público y la flexibilización de las regulaciones en las condiciones de contratación de la mano de obra asalariada. En líneas general podríamos afirmar que ha emergido un nuevo ESC, para el que salario y los beneficios sociales, más que una fuente de demanda interna, son un costo a reducir en un entorno internacional competitivo y un obstáculo para la inversión y el crecimiento. Frente a este diagnóstico propio de la retórica del ESC, ¿qué ha hecho el gobierno del FA en Uruguay?, ¿se han aplicado medidas redistributivas?

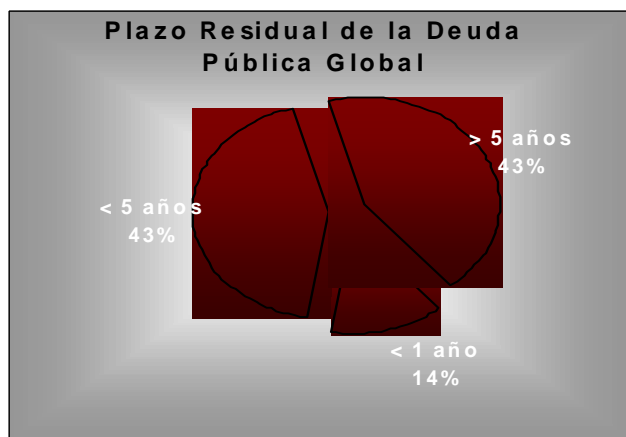
Desde el 1ero de marzo de 2005, el FA ha comenzado a implementar algunas políticas públicas que tienen por objeto afectar la redistribución del ingreso nacional de manera progresiva: a) iniciativas que tienen por objeto perfeccionar la función técnica recaudadora del Estado disminuyendo la evasión impositiva, b) se elaboró un proyecto de reforma fiscal, que incluye la incorporación de un impuesto a la renta de las personas físicas y la disminución de la tributación a través de impuestos indirectos, c) se comenzó a aplicar un Plan de Emergencia Social destinado a personas y hogares en situación de indigencia, d) se ha modificado el contexto institucional en que se dirime la puja redistributiva entre capital y trabajo.

Respecto al primer punto, la mejora en la eficacia de la capacidad recaudadora del Estado es un objetivo instrumental ineludible para captar los recursos necesarios para cualquier política redistributiva. En el caso uruguayo este problema es además acuciante, dadas las consecuencias de la severa crisis económica que atravesó el país en el período 1998-2002, que se reflejan en los niveles de endeudamiento público del país. La estructura de la deuda a fines de 2004 determinaba un importante porcentaje de vencimientos en un plazo menor a cinco años (gráfico 4), que en su mayoría corresponde a préstamos contraídos con organismos internacionales.

Para el año 2005 por concepto de pago de deuda el gobierno necesitó fondos por U\$S 2.000 millones -alrededor de un 15% del valor del PBI en el 2004- por lo cuál Uruguay debió emitir nueva deuda en los mercados internacionales (alrededor de U\$S 500 millones) y planificó emitir bonos y letras en el mercado local por más de U\$S 700 millones. Solamente el pago de intereses habría de absorber en 2005 la cuarta parte de los ingresos de la Administración Central. En este contexto, la sensible mejora en la recaudación fiscal significa una condición indispensable para que un programa redistributivo siga adelante, sobre todo tomando en cuenta los planes de reforma tributaria.

Grafico 4

Deuda Pública desagregada según vencimiento a fines de 2004



Fuente: BCU

En lo relativo a la reforma tributaria, la principal medida de corte redistributivo es la incorporación de un impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) y la disminución de la tributación indirecta, que actualmente castiga de manera regresiva a los deciles más pobres. Significará un aumento aproximado de un 5% en la participación de los impuestos directos sobre el total, y una distribución más progresiva de los mismos en el caso de las rentas de las personas físicas. Hasta el momento existía en Uruguay un impuesto a las retribuciones personales (IRP) que afectaba únicamente la renta por concepto de salarios y jubilaciones; con la incorporación del IRPF se amplía la base tributaria incorporando rentas de capital que hasta el momento no tributaban, como arrendamientos e intereses.

El IRPF también tendrá un carácter más progresivo que el IRP, se prevé el establecimiento de seis franjas de tributación según el nivel de ingresos: 0%, 10%, 15%, 20%, 22% y 25%, y se podrán efectuar deducciones por gastos en salud, aportes a la seguridad social e hijos menores a cargo. Asimismo se reduce la tributación a partir de impuestos indirectos, en particular en el caso de productos de consumo básico como alimentos. En cuanto a la tributación por actividades empresariales la reforma impositiva no prevé grandes cambios, más allá de equiparar el nivel de tributación de distintos sectores de la actividad productiva. En resumen el efecto de la reforma respecto a la distribución del ingreso será con toda seguridad pequeño pero progresivo¹⁶.

En lo que refiere al Plan de Emergencia Social, tiene un carácter focalizado y de corta duración, tendrá un costo aproximado de U\$S 200 millones en dos años, y que supone transferencias directas de alrededor de U\$S 55 por mes para 35 mil de los hogares más pobres, y un programa de trabajo temporario para 16 mil adultos. También se otorgarán a unas 200 mil personas cupones para la compra de alimentos y cuidados gratuitos de salud.

¹⁶ En realidad más que allá de los efectos inmediatos que son muy pequeños (según estimaciones el 50% más pobre de la población aumentaría sus ingresos alrededor de 2,5%, y el 10% más rico perdería un 4,5%) lo más trascendente de esta reforma es su impacto “ideológico” pues todas las rentas tributarán de forma progresiva. Además no es de descartar que en el futuro pueda profundizarse la progresividad de las tasas.

Finalmente resta analizar la incorporación de algunas transformaciones del contexto institucional en que se dirime la puja redistributiva entre capital y trabajo. Los mecanismos de negociación laboral colectiva habían sido eliminados durante el gobierno de Luis Lacalle (1990-1994) de fuerte impronta liberal. El regreso de los Consejos de Salarios como instancia de negociación significa un cambio institucional trascendente, sobre todo por el reconocimiento a los sindicatos, que como actor social y político habían sufrido una severa erosión durante la década.

En menos de un año de gobierno, se afiliaron a la central sindical (PIT-CNT) 31.200 nuevos trabajadores y se registraron en el Ministerio de Trabajo entre 1.500 y 2.000 nuevos dirigentes sindicales. Algunas ramas como los empleados de la industria y comercio pasaron de 2.600 afiliados a 8.000, los metalúrgicos de 1.100 a 4.000, y la construcción de 1.000 a 2.500. En año 2005 el salario real aumentó alrededor de un 4%, luego de un fuerte retroceso en los últimos años¹⁷.

Por otra parte también se aprobó una ley de fuero sindical, que protege de despidos abusivos por actividad sindical y se derogó una norma que facultaba al poder ejecutivo al desalojo de trabajadores en caso de ocupación de los lugares de trabajo, encontrándose actualmente en elaboración una ley reglamentaria sobre ocupaciones que genera discrepancias entre trabajadores y empresarios. La conflictividad laboral en este año no habría tenido un aumento significativo, aunque se produjo un importante número de ocupaciones de lugares de trabajo, sobre todo en los últimos meses de 2005 e inicios de 2006.

Cuadro 5

Uruguay, evolución y proyección de algunas variables económicas, 2001-2007.

	PBI	Tasa Desempleo	Salario Real (1)	Deuda Pública /PBI (2)	Inflación	Superávit Primario (3)	Déficit Global (4)
2001	-3,4	15,3	103,5	46%	3,6	-1,4	4,3
2002	-11	17	92,4	107%	25,9	0,3	4,1
2003	2,2	16,9	80,9	109%	10,2	2,8	3,3
2004	12,3	13,1	80,8	89%	7,6	4	1,9
(*) 2005	6	11,5	82,6	78%	6,5	3,5	1,7
2006	4	10	84,5	72%	5,5	3,7	1,3
2007	3	N/D	N/D	67%	N/D	4	0,8

(1) Año 1995 =100

(2) Deuda Sector Público no Financiero, metodología FMI.

(3) Sector Público Consolidado

(4) Sector Público Consolidado

(*) Años 2005, 2006, 2007 proyecciones del MEF

¹⁷ Hay que tomar en cuenta que el crecimiento del salario real se produce en realidad con rezago respecto a la recuperación del PBI, que ya venía creciendo desde 2003.

Fuentes: MEF, INE, BCU, Informe de Coyuntura Instituto Economía UdelaR

¿Redistribución y crecimiento?

Los programas redistributivos generan tensiones, producto de que los recursos pasibles de redistribución son escasos y con frecuencia muy inequitativamente distribuidos. La resolución de esta tensión depende de las coaliciones socio-políticas que se enfrenten, de sus expectativas, de su accionar, y de los progresivos resultados que se van generando a partir de esta tensión –el éxito redistributivo puede fomentar la profundización de esta estrategia, mientras que un fracaso parcial puede llevar a la desarticulación de la coalición que lo sustenta-.

En el esquema del EBK esta tensión se superaba a partir del crecimiento del producto. Sin embargo, desde la emergencia del nuevo ESC se ha impuesto una retórica que apunta a que no es posible conciliar la aplicación de políticas redistributivas con un mayor crecimiento económico¹⁸. En el primer año de gobierno del FA se han puesto en marcha diversos mecanismos redistributivos y paralelamente la economía uruguaya creció más de un 6% ¿cómo se explica este fenómeno?

Con toda seguridad lo ocurrido tenga múltiples explicaciones. En primer lugar, habría que resaltar que el concepto de ESC como tal hace referencia a los cambios en la economía mundial de los últimos treinta años, y a la idea de que actualmente es difícil pensar en un desarrollo económico orientado “hacia adentro”, tal como hacían los modelos de crecimiento endógeno de la ISI. Sin embargo toda la retórica que ha acompañado este proceso de cambios en la economía mundial (como el llamado “Consenso de Washington”) que se ha impuesto a los países más pobres a partir de los organismos financieros internacionales no ha sido corroborada por la evidencia empírica. Por lo tanto no hay suficientes elementos para sostener que la redistribución del ingreso pueda inhibir el crecimiento económico.

La imposición de trabas al ingreso de capitales de corto plazo en Chile, el veto a todos los intentos de privatización de las empresas públicas en Uruguay, la defensa de la propiedad nacional sobre los recursos naturales en Bolivia y Venezuela, e incluso las quitas sobre la deuda externa practicadas por Argentina, son claras muestras de que a veces las profecías catastróficas de los organismos financieros internacionales no se cumplen. Resulta irónico que luego de alentar medidas que profundizaron la brecha entre ricos y pobres, el BM afirme ahora en unos de sus últimos documentos, que la desigualdad puede resultar un obstáculo para el crecimiento.

En segundo lugar cabe considerar que a pesar que numerosas iniciativas de política económica del gobierno del FA tienden a recomponer el aparato redistributivo del Estado, su efectos en el corto plazo seguramente serán pequeños. Al final del presente período de

¹⁸ El “Consenso de Washington” promovido a fines de los ochenta por las instituciones financieras internacionales y el gobierno de los EEUU enumeraba diez requisitos indispensables para el crecimiento económico, que directa o indirectamente terminarían por dificultar cualquier distribución más equitativa del ingreso. Así por ejemplo se promovía el recorte del gasto público, y se prevenía contra la utilización de un sistema fiscal que impusiera tasas progresivas demasiado altas..

gobierno la pobreza, el desempleo, el número de personas no cubiertas por el sistema de seguridad social, continuarán siendo un problema grave, aunque probablemente habrán disminuido algo su magnitud. Esto pone el acento en un segunda cuestión, y es que el problema del crecimiento económico sigue siendo fundamental, y no sólo para moderar conflictos, sino para solucionar problemas.

Cada nuevo puesto de trabajo significa una disminución en el gasto público en prestaciones de seguridad social a la vez que aumenta la recaudación fiscal. La estrategia de desarrollo productivo del país es entonces central para el desempeño económico y el “éxito” de la coalición redistributiva; y a este respecto el FA no parece demasiado innovador. Es aquí donde el concepto de ESC muestra su actualidad. El gobierno uruguayo confía, como lo hicieron los anteriores, en el desarrollo exportador en base a las ventajas comparativas del país: la agroindustria alimentaria, el complejo forestal, los servicios –transporte, comunicaciones, turismo, puertos- y producción de tecnología de la información¹⁹.

En esta materia, uno de los pocos aspectos rupturistas del gobierno del FA respecto a anteriores administraciones es la confianza en sector público para reducir riesgos de crecimiento debidos a cuellos de botella estructurales, como en las áreas de expansión portuaria, transmisión y generación de energía eléctrica. Asimismo ha resultado novedosa e importante la cooperación económica con Venezuela, que facilitó algunas inversiones en emprendimientos productivos públicos y cooperativos.

Pero las premisas básicas para el crecimiento toman en cuenta como punto prioritario “estimular la inversión del sector privado, única manera de sostener un alto crecimiento”, para lo que “se esté trabajando con el BID y BM en la mejora del clima de inversión, expandir la participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura y promover el desarrollo de mercados de capital internos (...) Protegeremos los derechos de los acreedores y los deudores a través de una estricta adhesión a los derechos de propiedad y a los contratos establecidos” (Carta Intención del nuevo gobierno con el FMI, 2005)

Asimismo el gobierno del FA se ha comprometido a llevar una política macroeconómica sin grandes innovaciones; como expuso Fernando Lorenzo²⁰ “la competitividad (...) es esencialmente una carrera competitiva, y *si es una carrera competitiva la tenemos que jugar sobre cosas sobre las que se pueda competir, y sobre ninguna de las políticas macroeconómicas podemos competir*. Podemos asegurar que las políticas serán consistentes, coherentes y asegurarán estabilidad y previsibilidad, pero esta competencia a la que estamos haciendo referencia depende de otras políticas públicas, y no necesariamente de las políticas macroeconómicas”.²¹

Por último vale la pena señalar que las tensiones respecto a las políticas redistributivas no han sido de magnitud, pero existen resistencias latentes a pesar del crecimiento de la

¹⁹ Ministro de Economía Danilo Astori en foro de ACDE sobre la política económica, 13/05/2005.

²⁰ Jefe de asesores en materia macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas.

²¹ Estos anuncios seguramente han motivado que en una encuesta realizada en los primeros meses de gobierno entre 150 de las mayores firmas del sector privado, 8 de cada 10 empresarios consideraron que la gestión de la izquierda colma sus expectativas, mencionando la moderación de las medidas tomadas y el mantenimiento de la política económica. Semanario Búsqueda 9 de junio 2005, pag. 18.

economía. Los resultados de una encuesta anual realizada entre 140 grandes empresarios²² de diversos sectores establecen que un 53% califica la gestión del gobierno como “regular”, a pesar que un 81% considera que la producción de su empresa aumentó en el año 2005, y que un 75% espera que aumente nuevamente en 2006. Resulta sintomático que las dos medidas del gobierno que más preocupan a los empresarios son la ley de fueros sindicales y la reforma tributaria.

En síntesis, ¿qué resultados tendrán las políticas redistributivas del FA? Posiblemente lograrán un éxito relativo, que mantendrá a Uruguay como uno de los países con mejor distribución del ingreso en América Latina²³. Esto ciertamente no quiere decir mucho, en tanto América Latina es la región que peor distribuye en el mundo. Pero al menos reafirma la posibilidad de un alivio de la exclusión social a partir de este tipo de políticas, luego de un deterioro de décadas. Igualmente parece probable que el énfasis redistributivo del FA, por más moderado que sea, no dejará de generar resistencias y tensiones. Pero no existen elementos para pensar que estas políticas puedan inhibir el crecimiento de la economía uruguaya.

Conclusiones

A lo largo del artículo se han analizado tres premisas teóricas, que consideramos que explican algunas orientaciones políticas estratégicas que ha tomado el FA a lo largo de su historia. En primer lugar afirmamos que la conformación de una coalición sociopolítica que lleve adelante cambios en la propiedad de los medios de producción en las sociedades capitalistas contemporáneas, es por lo menos, muy difícil de conseguir. En segundo lugar afirmamos que dada la complejidad social de las sociedades contemporáneas, al menos una importante porción de los asalariados tiene incentivos importantes para apoyar coaliciones redistributivas (Przeworski, 1989).

Tomando en cuenta estas dos premisas explicamos el rumbo estratégico de los programas de gobierno del FA, que desde su fundación han hecho un énfasis cada vez mayor en la adopción de políticas redistributivas. Las medidas más radicales del programa de 1971 en cambio, serían explicadas por lo reciente de la crisis del modelo de sustitución de importaciones en Uruguay, y la confianza de que en esas circunstancias una reforma radical de la estructura productiva del país era la única vía para recomponer la dinámica de desarrollo endógeno del ISI y su patrón redistributivo.

La última premisa analizada, establece que la estrategia redistributiva en una economía capitalista está sujeta a tensiones propias de ese modo de producción. La experiencia del primer año de gobierno del FA demuestra que esas tensiones están presentes. En el entorno keynesiano del pasado estas tensiones eran resueltas a partir del estímulo que significaba la redistribución para el crecimiento económico endógeno. Con la creciente apertura y

²² Encuesta anual realizada por el semanario Búsqueda.

²³ Vale la pena resaltar que la distribución del ingreso en Uruguay ha tenido a la política como uno de sus factores determinantes. Ha sido justamente el desarrollo de políticas redistributivas, la presencia del sector público y la participación política ciudadana, que han permitido una distribución decorosa para los niveles latinoamericanos.

competencia económica a nivel internacional las bases para el desarrollo de un EBK parecen venirse abajo.

Sin embargo buena parte de este diagnóstico obedece más a la retórica liberal que ha acompañado al derrumbe de la coalición keynesiana que a la propia realidad. Se abre entonces una interrogante acerca de la sustentabilidad de la coalición redistributiva que llevó al FA al gobierno, punto sobre el que algunos autores son escépticos (Luna 2004). En nuestra opinión es muy probable que el FA tenga algún éxito con la aplicación de iniciativas redistributivas, y al finalizar su administración haya conseguido reducir en algo la pobreza, la marginalidad y posiblemente los índices de desigualdad.

Sin embargo, este éxito relativo no anula lo esencial de la tercera premisa: cualquier coalición redistributiva en el marco de una economía capitalista es inestable, y por definición no transforma el modo capitalista de producción. En el largo plazo el equilibrio inestable sobre el que se apoya una coalición redistributiva es el crecimiento de la economía. La experiencia keynesiana demuestra que el fin del consenso redistributivo puede producirse tan pronto como las tasas de crecimiento económico comienzan a dar muestras de un estancamiento persistente.

Por eso en el contexto actual del ESC, donde los mecanismos keynesianos usados en el pasado para manejar con objetivos sociales la economía resultan impotentes, y la brecha entre países ricos y pobres no parecen reducirse, la viabilidad de la coalición redistributiva en países periféricos es muy inestable en el largo plazo. Tal vez entonces, la izquierda deba tomar conciencia que el principal obstáculo que enfrenta la idea de la “igualdad económica” (que convoca a la izquierda en general) radica en las relaciones económicas internacionales, que son particularmente hostiles para la izquierda de los países subdesarrollados.

Estos países están inmersos en una lucha competitiva por encontrar un espacio en la economía globalizada, y esta competencia generalmente ha implicado recrear condiciones amigables para la inversión extranjera, y rigurosas para el trabajo y los derechos sociales. Desde este punto de vista, la presión de la izquierda sobre las estructuras e instituciones económicas y políticas a nivel mundial (FMI, BM, OMC, etc) es imprescindible si se quieren generar condiciones para una mayor inclusión social.

Si la política a nivel de los estados nacionales se ha visto superada por una economía con dimensiones globales, la izquierda internacional debería establecer estrategias que le permitan avanzar para su regulación en este plano “porque la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver, y se verá siempre que el problema mismo no se presenta más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o se encuentran en estado de existir”.

Bibliografía

Anichini, Juan (1969) *El sector industrial* (Montevideo: Editorial Nuestra Tierra)

Bensión, Alberto y Jorge Caumont (1979) *Política económica y distribución del ingreso en el Uruguay 1970-1976*. (Montevideo: Acali)

Buquet, Daniel y Gustavo de Armas (2004) “Claves del crecimiento electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica”. En: Lanzaro J.L. editor. *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno*. (Montevideo: Fin de Siglo).

Boix, Carles (2000) “Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations, 1969-1993”. *World Politics*, Volume 53, number 1. (The Johns Hopkins University Press).

CEPAL (2006) *Comercio, inversión directa y políticas productivas* (Santiago: CEPAL)

Finch, H. (1998). “Towards the new economical model: Uruguay 1973-1997”. *Research Paper* N° 22. (Liverpool:University of Liverpool, Institute of Latin American Studies)

Estay, J. (1998). “Exportación de capitales y endeudamiento externo en las principales corrientes del pensamiento económico”. En Ibáñez, J. A. (coord.) *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*. (México: Plaza y Valdés).

Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. (2004) *La era progresista*. (Montevideo: Trilce).

Jessop, B (2000) “Globalization and the National State” en *Department of Sociology, Lancaster University*, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Globalization-and-the-National-State.pdf>

Lanzaro, Jorge Luis (2004) “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves del desarrollo del Frente Amplio”. En: Lanzaro J.L. editor. *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno*. (Montevideo: Fin de Siglo).

Luna, Juan Pablo (2004). “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista”. En: Lanzaro J.L. editor. *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno*. (Montevideo: Fin de Siglo).

Marx, Carlos (1973) *Contribución a la crítica de la economía política* (La Habana: Editorial Pueblo y Educación).

Marx, Carlos (1955) *Crítica al Programa de Gotha* (Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras)

Narbondó, Pedro y Federico Traversa (2004). “El papel del Estado en las propuestas programáticas de los partidos para las elecciones de 2004”. *Informe de Coyuntura* N° 5. Observatorio Político, (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).

O'Connor, James (1981) *La crisis fiscal del Estado* (Barcelona: Península)

Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del bienestar* (Madrid: Alianza Editorial)

Olesker, D. 2000. *Crecimiento y Exclusión. El Uruguay de los noventa*. (Montevideo: Trilce).

Poulantzas, Nicos (1988) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Editorial Andrómeda)

Prebisch, Raúl. 1981. *Capitalismo perisférico, crisis y transformación* (México: Fondo de Cultura Económica).

Przeworski, Adam (1989) *Capitalismo y Socialdemocracia* (Madrid: Alianza Editorial)

Ramos, Joseph (1993). "Growth, crises and strategic turnarounds". *Cepal Review* N° 50 (Santiago:CEPAL)

Wade, Hunter (2005) "Failing States and Cumulative Causation in the World System" en *International Political Science Review*, volume 26. (Oxford: Alden Press).