

RED DE ECONOMISTAS DE IZQUIERDA DEL URUGUAY

A large, detailed image of a water drop hitting a surface, creating a series of concentric ripples. The drop is captured in mid-air, just above the first ripple. The background is a textured, light brownish-gold color with some darker spots.

# LA TORTA Y LAS MIGAJAS

EL GOBIERNO PROGRESISTA 2005-2010



Ediciones  
**TRILCE**

Red de economistas de izquierda  
del Uruguay

## LA TORTA Y LAS MIGAJAS

El gobierno progresista 2005-2010

Ediciones  
**TRILCE**

Diseño de carátula:  
Andrea Améndola, 2010

Red de economistas de Izquierda del Uruguay  
[contacto@rediu.org](mailto:contacto@rediu.org)  
[www.rediu.org](http://www.rediu.org)

© 2010, Ediciones Trilce  
Durazno 1888  
11200 Montevideo, Uruguay  
tel. y fax: (598) 2412 77 22 y 2412 76 62  
[trilce@trilce.com.uy](mailto:trilce@trilce.com.uy)  
[www.trilce.com.uy](http://www.trilce.com.uy)

ISBN 978-9974-32-563-0

---

# CONTENIDO

PRÓLOGO	5
PRESENTACIÓN	7

## PRIMERA PARTE

### La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010 Red de economistas de izquierda del Uruguay

CAPÍTULO 1	
<b>LAS REFORMAS ESTRUCTURALES IMPULSADAS POR EL GOBIERNO. LA IMPLOSIÓN PROGRAMÁTICA</b>	15
La reforma de la salud 18 / La reforma del Estado 19	
CAPÍTULO 2	
<b>PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL 2005-2010</b>	21
Una síntesis 21 / Notas sobre la producción 25 / La persistente distribución del ingreso 34 / La deuda pública 40 / El sistema financiero 42 / Pobreza e indigencia 43 / La extranjerización de la economía 48	
CAPÍTULO 3	
<b>APUNTES PARA PENSAR UN PROGRAMA ECONÓMICO ALTERNATIVO</b>	49
El papel del Estado en la economía 51 / La inserción internacional 52 / El financiamiento del desarrollo 53 / El desarrollo productivo 57 / Comentarios finales 58	
CAPÍTULO 4	
<b>ESTRATEGIA Y REALIDAD DEL GOBIERNO 2005-2010</b>	59
Uno 59 / Dos 60 / Tres 61 / Cuatro 62	

SEGUNDA PARTE  
**Aportes para comprender  
la etapa actual de desarrollo del país y la región**

- LA «IZQUIERDA» PROGRESISTA Y EL PROYECTO DEL CAPITAL**  
Antonio Elías 71  
Introducción 71 / Acerca de la definición de «derecha» 72 / El proyecto del capital 74 / La derrota ideológica 76 / La implosión programática del progresismo 79 / El segundo gobierno del FA profundiza los cambios capitalistas 83 / A modo de conclusión 84
- EL HIERRO DEL URUGUAY PARA EL FUTURO DE NUESTROS HIJOS**  
Ruben Elías 87  
Introducción 87 / Características de la minería en Uruguay 88 / El *modus operandis* de la empresa transnacional Zamin Ferrous 89 / Las alternativas a la inversión extranjera y el rol del Estado 92 / Conclusiones 93
- EL ESTADO URUGUAYO Y LA REFORMA NEGADA**  
Oscar Mañán 95  
El Estado: atributos esenciales 96 / El Estado y la forma capitalista de producción 98 / ¿Cuáles son los malestares de o en el Estado uruguayo? 100 / El modelo gerencial de la reforma del Estado progresista 103 / Los problemas del Estado en la visión de los trabajadores 106 / La reforma negada 108
- RADIOGRAFÍA DEL AGRONEGOCIO SOJERO: EL CASO DE URUGUAY**  
Gabriel Oyhantçabal e Ignacio Narbondo 111  
Contexto mundial de la agricultura 111 / Descripción del complejo en Uruguay 113 / Impactos socioeconómicos en Uruguay 117 / Consideraciones finales 123
- AMÉRICA LATINA HOY: LA ESTRATEGIA CONSERVADORA «POSNEOLIBERAL»  
PARA LA ESTABILIZACIÓN CAPITALISTA**  
Beatriz Stolorowicz 125

---

## PRÓLOGO

En medio de la mayor crisis económica del sistema capitalista de los últimos tiempos, y después de un período de cinco años en el cual Uruguay presenta la importante ruptura de un ciclo de alternancia entre dos partidos que duró aproximadamente cien años, se impone un análisis de las características de este período desde el punto de vista económico-social.

Más que establecer definiciones, adjudicar etiquetas, trataremos de analizar los números y las tendencias con la mente fría (y el corazón caliente, cabría agregar), no dejando que los juicios de valor empañen la objetividad del análisis.

Esto no implica dejar de lado los imprescindibles *imperativos éticos* que deben guiar nuestro accionar. La ética, la búsqueda de la justicia social, la solidaridad para pensar siempre en «el otro», deben ser la guía y base indiscutible de nuestro accionar.

En una sociedad dividida en clases con intereses contrapuestos, este imperativo ético orienta nuestro análisis a poner término a la explotación de los trabajadores directos e indirectos (incluyendo los desempleados, excluidos, jubilados y marginados) y a la subordinación del país a los centros de poder capitalistas. Desde el punto de vista científico se inspira en la larga enseñanza de la economía política, que desentraña la lógica del funcionamiento del capitalismo, demostrando que la creciente concentración que le es consustancial lo conduce a incrementar la explotación de hombres y mujeres, a la depredación del planeta y a dejar abandonados a su suerte a cada vez mayores sectores de población no favorecidos por «el sistema».

Imperativo ético y análisis científico crítico constituyen instrumentos convergentes que nutren la existencia y actividad de la Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU).

Es necesario tener siempre presente, hacerlo un elemento básico de nuestro análisis crítico, que el capitalismo es esencialmente contradictorio: crea las mayores cantidades de bienes en oferta concentrados cada vez en menos manos y, a la vez, de males: pobreza, marginación, discriminación, explotación y trabajo precario, insa-

lubridad, que invaden progresivamente a más extensos sectores de la población, en un mundo cada vez más depredado. Por todo esto y mucho más, somos anticapitalistas.

El capitalismo —con su creciente destrucción del medio ambiente y las guerras— amenaza la propia supervivencia de la Humanidad. En el ínterin, siembra el consumismo y el individualismo, no solo porque son necesarios para su funcionamiento, sino como obstáculos a la conciencia de cada uno en el camino hacia superar positivamente la vida de la Humanidad, en la medida en que predomine la solidaridad y la unidad de los pueblos, por sobre la dispersión y la confrontación.

El socialismo ya no es una utopía; es una necesidad.

Se impone una primera comprobación: el capitalismo transnacional y los gobiernos de los Estados que lo prohíjan y representan, nos marcan un camino que conviene a sus negocios y no a nuestro desarrollo. Para ello utilizan instrumentos económicos, financieros, políticos, académicos, mediáticos y militares. Un lugar importante ocupan en esta tarea los organismos multilaterales (FMI, BM, BID, OMC).

En este proceloso escenario, ni volamos libres como pájaros, ni somos esclavos sojuzgados de una vez para siempre. Lo primero es un delirio, y lo segundo una amenaza perpetua, contra la que hay que luchar activa y permanentemente.<sup>1</sup> En este sentido, el mayor o menor margen de autonomía hay que conquistarlo, para lo cual la actitud de los gobiernos es un factor muy importante.

En definitiva, es imprescindible ofrecerle a todo el pueblo y a las organizaciones que representan sus intereses un estudio serio y riguroso que permita comprender el devenir general de los acontecimientos, sus porqué y sus tendencias, junto con propuestas alternativas que apunten a cambiar la situación.

Este es el trabajo que la REDIU, con sus modestos medios, ha asumido desde su creación. Esperamos, una vez más, no fallar.

*Red de economistas  
de izquierda del Uruguay*



1 Contra el «es lo que hay, valor», postulemos «es lo que hay que cambiar, valor».

---

# PRESENTACIÓN

## **2005-2010: Antes**

de la asunción del primer gobierno del Frente Amplio (FA) en 2005 el imaginario colectivo de izquierda tenía sobradas razones para pensar que el futuro inmediato alumbraría el avance hacia un nuevo modelo de desarrollo en el país. Destacamos tres:

1. Una fuerza política diferente que había irrumpido en el sistema político tres décadas antes no tenía experiencia en el gobierno por lo que no la alcanzaban directamente los males del resto del sistema político y venía ganando credibilidad y legitimidad.
2. Dispone de una gran legitimidad a nivel nacional. Gana con mayorías parlamentarias, a lo que suma el capital político que significa la inserción de militantes de distintos ámbitos de la sociedad civil en el aparato de gobierno.
3. Cuenta con un programa aprobado finalmente en un congreso al que asisten tres mil militantes representando a más de cuatrocientos comités de base, junto con los grupos políticos del FA, donde se explicitan las reformas fundamentales en cinco áreas:
  - a) el área social: educación, salud, vivienda, seguridad social,
  - b) el área productiva: agro, transporte, industria, sector financiero,
  - c) la nueva inserción internacional del país,
  - d) reforma del Estado que exprese la nueva base de sustentación del modelo que se propone,
  - e) una nueva área de trabajo: la innovación tecnológica y su sustento e impulso desde el Estado.

A ello se suma que el marco externo se mostraba extremadamente favorable. En efecto, los seis años que van del 2003 al 2008 mostraron luego al mundo creciendo a tasas del 4,5% nunca antes visto, con una mejora continua en precios y cantidades demandadas de nuestros productos de exportación. Esto generó un permanente crecimiento en la actividad interna, un constante aumento en los ingresos del Estado, que posibilitó entonces el aumento en el gasto público.

Latinoamérica también rebosaba de expectativas, con gobiernos afines a los intereses populares y decididos a impulsar procesos de integración.

En resumen: se abría una gran oportunidad como nunca antes en nuestra historia.

### **2005-2010: Después**

de concluido el primer gobierno del FA, tales expectativas habían disminuido al punto de rozar la desilusión y la desesperanza.

Hubo (hecho novedoso) contradicciones y disputas entre las expresiones derivadas del capital y del trabajo en el seno del gobierno. Desde ese mismo gobierno jamás se apeló a las masas y a la movilización para zanjarlas, por lo cual estas se resolvieron a favor del capital. La excepción fue la negativa al tratado de libre comercio con Estados Unidos: allí sí hubo movilización promovida desde la sociedad civil, con resultado favorable a los intereses de las grandes mayorías.

«En dicha disputa desigual el dominio del capital fue creciendo a lo largo del tiempo y se consolida el modelo extractivista exportador y depredador, con su consecuente proceso de primarización, la profundización de la apertura a la inversión transnacional en nuevas instalaciones y la extranjerización de la capacidad productiva existente, en particular de la tierra y de núcleos dinámicos de cadenas productivas estratégicas (carne, arroz, forestal). El peso que en esta disputa ha tenido la clase trabajadora se muestra en la ampliación de los derechos de los asalariados y el consecuente fortalecimiento de los sindicatos.»<sup>2</sup>

### **2005-2010: Hoy**

Las principales propuestas de la gestión presidencial desde marzo de José Mujica implican «una profundización del modelo del capital a través de un proyecto político de “unidad nacional” y “capitalismo en serio”. Mantuvo y desarrolló acuerdos: con el ministro de economía de Tabaré Vázquez y actual vicepresidente, Danilo Astori, a quien entregó la conducción económica para garantizar la continuidad del modelo; con los partidos de la derecha tradicional que son incorporados a cargos de gobierno en las empresas públicas, los bancos y los organismos de enseñanza; con los grandes empresarios extranjeros a los que garantizó la seguridad de sus inversiones; con

2 Fragmento del artículo de A. Elías, «La “izquierda” progresista y el proyecto del capital» en este libro, p. 75.

las fuerzas armadas a las que procura liberar de responsabilidad respecto al pasado e integrar en actividades de apoyo social».³ En el interior del nuevo gobierno la disputa entre los intereses del trabajo y el capital no es relevante en la medida que se asume un modelo de crecimiento basado en la inversión extranjera que profundiza el capitalismo, la dependencia y la vulnerabilidad del país.

Esta consolidación del proyecto del capital en Uruguay forma parte de un proceso global de reestructuración y expansión del capitalismo en la región y el mundo que encuentra diferentes resistencias y apoyos en otros países y gobiernos.

En efecto: «El desarrollo de las fuerzas productivas —revolución científica y tecnológica mediante— generó economías de escala y capacidades de producción que requirieron para su realización de la profundización de los mercados (aumento de la división social del trabajo) y de su ampliación. Para facilitar este proceso se implementaron cambios institucionales que eliminaron las fronteras económicas a mercancías, capitales e inversiones directas. La desaparición del bloque socialista y la transición al capitalismo de China expandieron —como nunca antes— un mercado mundial profundamente interconectado, bajo hegemonía de los Estados Unidos».⁴

«El bloque dominante logra que la “nueva izquierda” (la izquierda respetable y civilizada, como la califican) ejecute su “alternativa anti-neoliberal”, que postula que es posible ir más allá del neoliberalismo sin tocar los intereses del bloque en el poder, una nueva «tercera vía» que es presentada como alternativa “progresista”».⁵ Esta es la hipótesis que se pretende demostrar en este libro, mediante el análisis del período 2005-2010 de gobiernos frenteamplistas.

## **Este libro**

Analiza los hechos concretos desarrollados en el período y, especialmente, la política económica impulsada. Su sentido general continúa y profundiza la línea de trabajo de la Red de economistas de izquierda del Uruguay que presentamos en dos libros anteriores.

En el primero señalábamos la necesidad de intentar «otro camino» de la política económica, otro rumbo, rechazando que el implementado fuera el único posible.⁶ Dos años después, en el segundo entendimos que comenzaba a ser urgente «un necesario golpe de

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

6 Véase: *Otro camino económico. Cambios necesarios para el Uruguay productivo*, REDIU, Montevideo, agosto 2006.

timón»,<sup>7</sup> que recuperara el programa popular que anhelaba cambios de fondo y, para ello, impuso un cambio de gobierno.

Hay una continuidad entre estos trabajos y nuestro interés y preocupación actual, al punto que muchas de las argumentaciones que pueden estar poco desarrolladas aquí, encuentra su base en estos libros.

Pero ahora se trata del conjunto del período 2005-2010; un período completo de gobierno, con toda su riqueza, y para el cual siguen manteniéndose las características centrales que antes señalábamos.

Surge con nitidez la conclusión de que el gobierno consolidó el modelo aperturista, desnacionalizador, en Uruguay. Vimos en la presentación las situaciones «Antes, después y hoy».

En lo que sigue, veremos en el capítulo 1 las reformas que el gobierno denominó «estructurales» y que nosotros calificamos como «implosión».

Luego, el capítulo 2, que comienza con una síntesis general, desmenuza elementos centrales del proceso. El crecimiento del producto, cómo se dio el enriquecimiento de los terratenientes y el predominio del capital extranjero. Esto trae necesariamente aparejada la postergación de las aspiraciones populares, concretadas en una distribución del ingreso en su contra, y el mantenimiento de la situación de desigualdad, en todo sentido, existente en la sociedad, y que hoy puede estar manifestándose en frustración.

El capítulo 3 sintetiza una serie de propuestas concretas para el actual período de gobierno, con la intención de revertir la acción gubernamental en beneficio del capital y en perjuicio de los trabajadores.

Por último, en el capítulo 4 ya no restringimos el análisis de la acción del gobierno en el proyecto específico que el capital impulsa para el período, sino dentro de una perspectiva más amplia, la del capitalismo dependiente, y cómo se inserta Uruguay en él.

En la segunda parte del libro, y como enriquecimiento y fundamentación de varios temas planteados en el texto colectivo de la REDIU, se presentan artículos firmados. Los compañeros de la REDIU, Antonio Elías, Ruben Elías y Oscar Mañán, nos aportan sendos trabajos a la discusión. Se cuenta en esta oportunidad con la grata presencia de algunos invitados que nos aportan sus esfuerzos de investigación para entender la etapa actual de desarrollo del país y la región.

Antonio Elías sistematiza los componentes fundamentales del proyecto del capital para la etapa, y cómo el gobierno los impulsó

7 Véase *El necesario golpe de timón*, REDIU, Montevideo, julio 2008.

durante el período. Para ello, y acompasado con la gestión gubernamental aunque se iniciara años antes del triunfo electoral, se impulsó e impuso un profundo cambio ideológico que avaló el proyecto de gobierno.

Ruben Elías apunta las características del proyecto de explotación minera Aratirí, uno de los emprendimientos de inversión que se perfila como de los de grandes dimensiones para el período en curso. Examina la conveniencia del modelo extractivo y colonialista con que se inserta el país en el mundo, y el papel de la inversión extranjera que usufructúa ventajas otorgadas por la política económica y los bienes comunes (recursos naturales) que se ponen a su disposición, dejando la absorción de los (todavía difíciles de evaluar) costos para su gente.

Oscar Mañán discute la reforma del Estado de los gobiernos progresistas en el país, presenta una evaluación de los magros avances en materia administrativa y los confronta con el diagnóstico de los trabajadores. Sostiene, por su parte, que una verdadera y necesaria reforma aparece negada por el proyecto oficialista.

Los ingenieros agrónomos Ignacio Narbondo y Gabriel Oyhançabal apuntan una radiografía del complejo sojero, sin duda uno de los más dinámicos sectores productivos de los últimos años en la región y, particularmente, en Uruguay. Discuten asimismo, las consecuencias de la extensión del modelo de agronegocios en el desplazamiento de otros sectores productivos y, muy especialmente, en el desarrollo productivo del país y por ende en su gente.

La doctora Beatriz Stolowicz reflexiona sobre la realidad latinoamericana desde una visión crítica. Sostiene que a pesar de la existencia de gobiernos de diferente signo ideológicos se conforma una concepción de desarrollo relativamente homogéneo bajo la égida del capital transnacional. Stolowicz nos invita a pensar juntos sobre los avances de una concepción del Estado y de las instituciones, como de un «nuevo bienestar», alentadas por las teorías sociales conservadoras que se abren paso aceptando los rasgos más excluyentes del capitalismo.



## PRIMERA PARTE

### **LA TORTA Y LAS MIGAJAS**

El gobierno progresista 2005-2010

Red de economistas de izquierda del Uruguay



# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES IMPULSADAS POR EL GOBIERNO. LA IMPLOSIÓN PROGRAMÁTICA

El FA desde siempre postula acertadamente la necesidad de impulsar reformas estructurales; que los cambios necesarios no son cosméticos ni coyunturales sino que deben comenzar a reorientar el funcionamiento del Uruguay con un sentido popular. De ahí la referencia a lo «estructural», a los cambios en las variables que condicionan el conjunto del país. Comencemos entonces por analizar lo que el gobierno considera son los cambios estructurales que impulsó, y por qué los consideramos una «implosión».

Las reformas más referenciadas por el mismo gobierno fueron: la reforma tributaria, la reforma de la salud y, la tan mentada «madre de todas», la reforma del Estado. Para analizar en qué medida adquieren el carácter estructural que se les atribuye habría que relacionarlas con el funcionamiento anterior de la economía y con criterios de valores vinculados al proyecto histórico de la izquierda.

Empero, de partida, señalemos que ninguna aborda los temas claves de la economía de cualquier país: la producción y sus trabajadores, el sistema financiero, y la inserción internacional. Además, su análisis conduce con claridad a cuestionar si se trata verdaderamente de reformas «estructurales» o, como veremos, de cambios no solo cosméticos sino, incluso, con una orientación muy poco progresista.

Es por ello que las englobamos bajo el título de «implosión»: por no abordar los temas claves de la economía y por su propio contenido. A esto se redujo el rico y fecundo legado histórico del FA.

La reforma tributaria es la que el gobierno tomó como bandera inicial de su gestión. Buscó la simplificación del sistema impositivo y el aumento de la eficiencia de la recaudación, pero también se insistía en su particular aliento a la inversión, al empleo y en su carácter redistributivo de los ingresos. Se reconoce la simplificación

del sistema, la eliminación de impuestos de baja recaudación y, en particular, la mejora de los sistemas de información entre diferentes oficinas recaudadoras lo que mejoró la eficiencia. Sin embargo, los impactos en la inversión, empleo y en la redistribución de los ingresos, admiten más de una lectura.<sup>8</sup>

Desde el gobierno se hace la lectura de que la caída de los impuestos a las ganancias empresariales de la industria y el comercio (del 30 al 25%), además de algunos descuentos para las pequeñas empresas que incorporaran empleo, mejoraron la inversión. Esta visión rescata también el monto de inversiones en zonas francas (modalidad que se generaliza a todo el país por la Ley de Fomento de Inversiones) que funcionan en un régimen impositivo liberado y la única defensa que cabe son los puestos de trabajo (no solo para los nacionales) que generan. No obstante el impacto en el empleo nacional es bajo y se reduce a la fase de construcción de las instalaciones.

Desde un ángulo crítico, se cuestiona tajantemente la exoneración fiscal y la puesta a disposición de la inversión extranjera de recursos naturales muy cotizados (por ejemplo, puertos, tierra y agua), como la enajenación de las decisiones nacionales que conlleva y la capacidad reducida de creación de empleos con relación al conjunto de recursos que utilizan y ganancias que generan.

El impacto de la reforma del sistema tributario en la redistribución del ingreso, a pesar que el eslogan inicial, preelectoral, sostenía «que pagarían más los que *tienen* más», luego cambiado a «los que *ganan* más» a efectos de no gravar la riqueza, es aún más controversial. Atiéndase que el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) grava al capital con una tasa plana mientras que respecto a las rentas del trabajo sí es progresiva. Pero además, la definición particular de las rentas, como ingresos brutos que no permite deducciones (salvo el pago al fondo de salud por hijos menores) hace al impuesto especialmente regresivo para trabajadores y pasivos.

8 El primero de los trabajos críticos respecto a la reforma del sistema fiscal fue el de la REDIU, que dio lugar a una polémica en los Semanarios *Brecha* y *Voces* (varios números) con el diputado oficialista (del Sector de Asamblea Uruguay) Alfredo Asti. Véanse: A. Asti, *4 años de gobierno*, 2009, disponible en <[http://www.2121.org.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23:blog-del-diputado-alfredo-asti&id=758:-4-anos-de-gobierno-por-alfredo-asti&Itemid=94](http://www.2121.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&catid=23:blog-del-diputado-alfredo-asti&id=758:-4-anos-de-gobierno-por-alfredo-asti&Itemid=94)> [consulta realizada en marzo de 2010]; D. Astori, «La conducción de la economía en el primer año de Gobierno», conferencia del Ministro de Economía y Finanzas, Montevideo, 7 de diciembre de 2005; D. Olesker, *Crecimiento e Inclusión. Logros del gobierno frenteamplista*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2009; REDIU (Red de Economistas de Izquierda del Uruguay), *Otro camino económico. Cambios necesarios para el Uruguay productivo*, Montevideo, RLS-REDIU, 2006; REDIU, *Sistema tributario y reforma: el desencanto uruguayo*, Montevideo, REDIU, 2007; REDIU, *El necesario golpe de timón. El pueblo recuperará su programa*, Montevideo, REDIU, 2008.

Las rentas sobre el capital tienen mayores grados de libertad para trasladar los costos impositivos a los precios. En cambio, las rentas del trabajo son doblemente afectadas por el sistema tributario, ya que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) afecta más a quienes gastan todos sus ingresos en consumo y además no permite deducciones ni traslados de costos.<sup>9</sup>

El IVA se redujo un punto en su versión básica (23 al 22%) y cuatro más en la base mínima (14 al 10%), pero se incorporaron al gravamen otros productos antes exentos que, por ser componentes esenciales de la canasta básica, afectan directamente a los trabajadores.<sup>10</sup>

El IRPF operó una redistribución de los ingresos pero con cargo al 10% de la masa salarial que financió la descompresión fiscal para los sectores de ingresos más bajos (todavía un 70% de los asalariados) y la disminución de los impuestos a la actividad económica. Por su parte, es rescatable que sectores de profesionales antes exentos hoy contribuyen a las arcas del Estado; y, que también los depósitos bancarios de los residentes como los ingresos por alquileres, o las transacciones inmobiliarias que permitan una mejora patrimonial sean ahora gravados.

Si se atiende a la recaudación total del nuevo impuesto (IRPF), esta depende en un 87% de las rentas del trabajo (Categoría I) y solo un 13% de las rentas del capital (Categoría II), asumiendo la visión neoclásica de que solo deben financiar al Estado aquellos agentes que no ahorran (los trabajadores y pasivos).<sup>11</sup>

El IVA, el más regresivo de los impuestos, sigue explicando más de la mitad de la recaudación (53-54%), y se sigue con definiciones que entienden neutros a los impuestos respecto del funcionamiento económico. Con esto último, se renuncia a texto expreso a asumir una responsabilidad en el funcionamiento estructural de la economía regalando la iniciativa al libre mercado, cosa que el mundo puso en debate a propósito de las últimas crisis.

En definitiva: no corresponde hablar de una «reforma estructural» en materia tributaria, como hace el gobierno.

9 REDIU, *Sistema tributario y reforma: el desencanto uruguayo*, Montevideo, REDIU, 2007.

10 Las estimaciones de la REDIU (2007) y confirmadas luego por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuando afirma que el afán de la reforma tributaria «no es recaudar más», mostraron que la disminución del IVA básico en un punto, la caída de 4 puntos del IVA mínimo, la eliminación del COFIS y su impacto en la recaudación del IVA, serían compensados por la extensión de la base impositiva a un conjunto de bienes antes exentos. Se estimaba entonces que la recaudación mermaría en un 1,2%, aunque el efecto crecimiento llevó al sistema en su conjunto a ser aún más dependiente de los impuestos indirectos.

11 DGI (Dirección General Impositiva), *Boletín Estadístico 2008*, disponible en <<http://www.dgi.gub.uy>>, Sección «Estudios Económicos». [Consulta realizada en julio de 2010].

## La reforma de la salud

Planteaba por un lado la universalización del acceso a la salud de todos los uruguayos y, al mismo tiempo, asegurar un adecuado nivel de atención de salud cualquiera fuese la entidad prestataria del servicio.

Sin duda que de lograrse sería un éxito notable. La situación mostraba que los pobres tenían acceso a un sistema público de salud de mala calidad; las capas medias tenían acceso a la cobertura privada mutual, cara, en proceso de deterioro creciente y con serios déficits financieros. Unos trescientos mil uruguayos, no lo suficientemente pobres para acceder al sistema público, ni con el dinero suficiente para acceder al sistema mutual, no tenían ninguna cobertura asistencial.

La reforma amplió la base de cobertura del sistema mutual —a costa de bajar el número de quienes se atendían en salud pública—, pero al no atacarse el punto del costo de tiques y órdenes (de medicamentos, consultas, análisis y técnicas de diagnóstico) sucede que el pobre, cuando la enfermedad llega, no puede afrontar los gastos que el mutualismo le cobra. Vuelta a Salud Pública, o a quedarse sin cobertura. Mientras tanto, no se implementaron mejoras significativas en el sistema público de salud para al menos equipararlo al privado. Seguimos entonces con una salud para ricos y otra o ninguna para los pobres.

Se basó en el ahorro forzoso de los contribuyentes (en especial los trabajadores), y además de su objetivo declarado tuvo uno implícito y muy importante: salvar al sistema mutual privado que venía ya con grandes problemas debido a la caída de los ingresos de la población y de una gestión ineficiente y nada transparente de tales empresas. Por medio del Fondo Nacional para la Salud (FONASA), el Estado, es decir los contribuyentes, le pasan mensualmente sumas multimillonarias a dichas empresas privadas de la salud. Por otra parte, casi nada se hizo para contrarrestar el continuo drenaje de dinero que al sistema le origina la existencia de una rosca empresarial médica enquistada, por lo general, en empresas que le facturan al mutualismo o al sistema público amparándose en la posesión de tecnologías de última generación.

Sería interesante disponer de información que permitiera determinar cuántos recursos se destinaban al sector salud, quiénes lo financiaban, y cuál era su destino (salud pública y privada) con anterioridad a la reforma, y compararla con la situación luego de la reforma.

La mercantilización del sistema goza de buena salud, en tanto los servicios brindados por el sistema de Salud Pública son básicamente utilizados por los que no tienen capacidad de pago.

## La reforma del Estado

El partido en el gobierno había aprobado un documento sumamente claro sobre el punto.<sup>12</sup>

Señalaba:

### 1. Transformación democrática del Estado. (TDE)

El Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clases. El Estado debe ser controlador, generador, impulsor, e inversionista de la economía. Así como regulador de la actividad privada a través, por ejemplo, de créditos al pequeño y mediano productor y comerciante cuyos fines acompañen al país productivo con justicia social. De lo que se trata, entonces, es de construir un Estado de nuevo tipo al servicio de otro bloque de poder y de otro modo de producción. Entonces, el mantenimiento y fortalecimiento de las empresas públicas (gestión) en manos del Estado, es un elemento imprescindible de la soberanía e instrumento esencial para el desarrollo del país.

La TDE procura un Estado conductor, regulador, social y emprendedor. En otros términos, funcional a un programa de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización y de inclusión social. En síntesis, un Estado que debe ser recuperado para cumplir adecuadamente el rol orientador del desarrollo nacional.

—Control de las áreas estratégicas a través de la definición de políticas nacionales de desarrollo con participación de la sociedad organizada.

—Control obrero a través de la co-gestión de los entes y servicios descentralizados con participación de los trabajadores organizados en todos los ámbitos donde se realiza la toma de decisiones.

—Control del Estado. Mediante la creación de entes testigos en las áreas donde hoy no tienen participación.

La reforma del Estado fue entendida por el gobierno no como cambio en la esencia del Estado, con influencia en todas las áreas señaladas en las líneas anteriores, sino en lo que refiere a la gestión administrativa, su eficiencia y eficacia. En este caso, tanto la reforma tributaria y como la de la salud son también parte de esta reforma del Estado. A su vez, un conjunto de reordenamientos en la gestión tuvo lugar en varios Ministerios o entes públicos: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dos comisiones a las que llamaron Gabinete Productivo y Social, la ley de aumento de autonomía del Banco Central, la creación de la agencia de vivienda y la reformulación del Banco Hipotecario del Uruguay, entre otros

12 V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» 13 y 14 diciembre de 2008, p. 123 del documento aprobado en el Congreso del FA.

cambios institucionales de menor importancia. Otras iniciativas se quedaron en anuncios rimbombantes pero de casi nula concreción, chocaron visiones encontradas dentro del mismo Poder Ejecutivo que paralizaron los impulsos reformistas y recurrentemente se responsabilizó a los trabajadores públicos de todos los males del Estado.<sup>13</sup>

Varios avances apuntaron a mejorar las relaciones capital-trabajo y tienen que ver con la lucha de los trabajadores organizados, en especial, la vuelta a los Consejos de Salarios, la ley de fueros sindicales (aunque respetada solo con sindicatos fuertes) y la regularización de más de doce mil trabajadores que se encontraban con contratos precarios desde hace mucho tiempo en la administración. En este último caso, a pesar de tales regularizaciones a instancia de un artículo en la rendición de cuentas, la contratación bajo figuras de contrato chatarra prosiguieron. Otro avance es la ley de negociación colectiva, tanto para el sector público como privado, que los trabajadores organizados en la central obrera (PIT-CNT) contribuyeron a su concreción. De todos modos, tal ley en el sector público mantiene su virginidad, ya que las principales decisiones que tomara el gobierno, incluso el que acaba de asumir, desestimó lo que dice a texto expreso la ley y lo que propone como materia de negociación colectiva. Esta reforma sigue siendo el centro de los debates en la nueva administración ya que la gestión pública y la eficiencia de sus instituciones dejan mucho que desear.<sup>14. 15</sup>

Nuevamente, entonces, no corresponde hablar de una «reforma estructural del Estado», como hace el gobierno.

13 O. Mañán, «Estado y Sociedad: ¿una relación en refundación?», en REDIU, *El necesario golpe de timón*, Montevideo, REDIU, 2008, pp.171-183.

14 *Ibidem* y véase artículo de este mismo autor en la segunda parte de este libro.

15 Hay diferencias marcadas en la interpretación y análisis de las causas de la ineficiencia de las instituciones. Por el lado oficial, el Poder Ejecutivo hace hincapié en lo pesado de la burocracia dándole una connotación peyorativa, responsabilizando a los trabajadores y su actitud y a las normas que reglan la estabilidad del funcionariado público. Por el lado de los trabajadores explican tal ineficiencia por las constantes reformas y re-reformas sufridas por la administración, pero fundamentalmente, porque no se cumplen las normas existentes. Es decir, ante el mal funcionamiento de una repartición administrativa, el jerarca tiende a permitirlo u ocultarlo, para que sus superiores políticos no lo responsabilicen (COFE (Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado) «Desafíos de la función pública en la refundación del Estado: una visión desde los trabajadores», ponencia en el XII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008).

## PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL 2005-2010

### Una síntesis

*Cinco años es un período más que suficiente para evaluar el rumbo de una economía.*

*Pocas veces los hechos marcan qué se hizo y adónde se va, con la claridad que surge de lo que el lector verá por sí mismo en este capítulo.*

Vale señalar el importante crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 2005 a 2009: 25,1%, algo que resalta en un país que en los cincuenta años previos había crecido a una tasa de apenas 1% anual per cápita.

Pero más importante que el *cuánto* es el *cómo* se produce y aún más, se trata de visualizar en beneficio de cuáles sectores sociales y cómo es su participación en todo el proceso de producción y en sus resultados. Esta es la razón de ser de la Economía Política. Asimismo, es impostergable tener en cuenta qué relaciones con el ambiente se desarrollaron.

Es precisamente de aquí de donde deben arrancar las propuestas concretas, tan anheladas, para un cambio de fondo. Con rigor, con seriedad, es preciso analizar los diversos aspectos productivos y sociales, imposibles de separar.

Ese importante crecimiento tuvo una locomotora: la muy fuerte alza de los precios externos de los principales productos de exportación, básicamente alimentos, y con mínimo procesamiento.

De partida, esta situación nos coloca en el aspecto clave que define al período: la consolidación de la economía uruguaya como productora de materias primas. Y esto se desarrolla por una doble vía: el auge del capitalismo en el agro, y la muy fuerte presencia del capital extranjero.

El alza en los precios externos condujo a un enriquecimiento escandaloso de los terratenientes: de 2003 a 2009 el aumento de su riqueza en tierras fue de 30.790 millones de dólares (sin incluir ni rentas ni ganancias de explotación).

A partir de aquí, de inmediato surge una evidencia complementaria de la apuesta del gobierno en favor del capital: el Estado uruguayo solo recaudó el 1,2% de este aumento sideral de riqueza por concepto de impuestos (de 30.790 millones de dólares captó 380 millones de dólares).

Si a este criterio estatal le introducimos los datos que surgen de la reforma fiscal, que mantiene la liberación del impuesto al patrimonio (precisamente, a esa riqueza), que grava básicamente el trabajo (sectores medios y trabajadores calificados), pero beneficia al capital (incluso le bajó las tasas), y mantiene el IVA como recaudador esencial, apuntamos a una conclusión implacable: el gobierno favoreció al capital.

Lo que antes señalamos como «el proyecto del capital» va encontrando, en la historia de los hechos del período, sus ejemplos.

La otra vía señalada es el capital extranjero. Se le atribuyó la responsabilidad de nuestro desarrollo futuro, y la institucionalidad lo concretó. El gobierno consolidó una apertura indiscriminada hacia estos capitales. Al inicio mantuvo el sistema de zonas francas (ZF) (que tantos problemas nos traen con países vecinos), que luego amplió; pero con la nueva Ley de Inversiones, todo Uruguay se transforma (casi) en una ZF.

En palabras del actual vicepresidente Astori: «el actual régimen de promoción de inversiones incluye estímulos que se acercan muchísimo a los que se obtienen en materia de ZF».<sup>16</sup>

El «éxito» en atraer estas inversiones es muy alto. De 1999 a 2004 el promedio anual de inversión extranjera directa (IED) ingresada al país fue de 292 millones de dólares. A partir de allí (inicio del gobierno frenteamplista) tuvo un salto enorme: (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Inversión Extranjera Directa en Uruguay  
(millones de dólares)

Año	Millones US\$
2005	847
2006	1.493
2007	1.329
2008	1.841
2009	1.139

Fuente: CEPAL: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2009. Santiago de Chile, mayo 2010

En la historia de Uruguay es muy importante, y también lo es en el marco sudamericano. En proporción al PIB, de 2007 a 2009, los principales países receptores de América del Sur son Chile, que tie-

16 Radio *El Espectador*, 7 de agosto de 2009 (en compañía de José Mujica).

ne una relación IED/PIB promedio de alrededor de 8%, seguido por Perú, Uruguay y Colombia con aproximadamente 5%. En contraste Brasil, uno de los principales receptores en términos absolutos, tiene una relación de 2%.

Esta IED se concentra en los sectores industriales intensivos en el uso de bienes comunes<sup>17</sup> (pasta de celulosa, industrias alimenticias —en especial cárnicas y farináceas— y arrocera). Este proceso, incorporando energéticos y minerales, es común a toda América Latina.

En términos más amplios, en el mundo, el capitalismo está en crisis, pero en América Latina «se compra todo», generando la desnacionalización más importante de nuestras economías por lo menos en un siglo.<sup>18</sup>

Porque si bien se aduce que estas empresas son necesarias pues aportan el capital que en América Latina no existe, lo real es exactamente lo contrario: vienen para llevarse capital, aumentado en las ganancias obtenidas. ¿Qué dejan en nuestros países?

El gobierno también favoreció al capital financiero. Pagó sistemáticamente la deuda externa, al punto que la convirtió en la primera prioridad: en el presupuesto nacional se pagan los intereses, y luego, con el resto, se atienden salarios, educación, inversiones, salud, etcétera.

Al FMI se le pagó su deuda al contado,<sup>19</sup> pero con él acordó el programa de gobierno, y hoy se esfuerza por mantener su aval internacional.

Frente a este proceso, ¿qué planteó el gobierno? ¿Comenzó, paso a paso, a construir algo distinto, alternativo, para el futuro? ¿Un rumbo acorde a lo prometido?

La respuesta es negativa. No solo aportó todos los elementos favorables al capital, sino que ni siquiera aprovechó la bonanza internacional para comenzar algo distinto, como lo hicieron otros países sudamericanos.

¿Qué adujo sistemáticamente el gobierno? Se cerró en la defensa de los equilibrios macroeconómicos (solo los financieros),<sup>20</sup> puramente cuantitativos atendiendo los problemas sociales en alguna de sus manifestaciones, pero no en sus causas de fondo. Los transformó en un corsé intocable, aunque no busca los recursos donde

17 Comúnmente llamados recursos naturales, una denominación inadecuada.

18 Muchos años tiene ya, pero mantiene toda su actualidad pues sigue ocurriendo hoy, el texto de Eduardo Galeano: *Las venas abiertas de América Latina*.

19 Mientras que la deuda con los jubilados, de su fondo para construir viviendas, la paga a treinta años.

20 Para nada recuperó los de la economía clásica de Smith y Ricardo: niveles de empleo, superávit de balanza comercial, niveles de inversión, salario real y distribución del ingreso, por ejemplo.

están, en el capital. Una fantasía macroeconómica. Tal como los manejan, se oponen a cualquier cambio de fondo, estructural; son funcionales a mantener el statu quo.

En este proceso, ¿qué papel le asignó el gobierno a los trabajadores?, ¿al pueblo?

No fueron sujeto prioritario. Sin un proyecto nacional de desarrollo, pues «el mercado» es el que decide; sin trabajadores participando en algún nivel de decisión; y sujetos a la lógica capitalista, el resultado no podía ser otro: *la creciente desigualdad es el principal aspecto que se presenta en la mayoría de los años cubiertos por el estudio (1988-2009).*<sup>21</sup>

Implementó programas de atención a la pobreza y la indigencia en sintonía con las recomendaciones del BM, reestableció mecanismos de negociación salarial, etcétera, pero en materia de ingresos, vivienda, producción, planes de empleo, planes urbanos, etcétera, quedaron como materia pendiente.

Otra de las consecuencias de esta perspectiva global del gobierno es la debilidad del mercado interno. No podía ser de otra manera visto los énfasis colocados en las exportaciones, en el capital extranjero y una distribución del ingreso en perjuicio de los sectores populares. A partir de aquí, las posibilidades para la pequeña y mediana industria y la granja encuentran serias limitaciones.

En definitiva, entonces, de 2005 a 2010, los hechos que reseñamos, y desarrollaremos en las páginas siguientes, muestran un rumbo inesperado para los sectores populares.

La economía aumentó su dependencia de los bienes primarios y de los precios internacionales, lo que la vuelve muy frágil.

Esta primarización establece enormes beneficios a los terratenientes y al capital, especialmente extranjero. El nivel alcanzado por la IED implica ya un cambio estructural en las relaciones económicas de Uruguay con el exterior, con lo que significa de desnacionalización de las decisiones económicas y del ahorro nacional (que hay, y mucho).

La desigualdad sigue siendo tema dramático, ahora reforzada por un creciente sentimiento de frustración.<sup>22</sup>

El proyecto sigue siendo el del capital y, en el período, el gobierno consolidó esta tendencia, sin intentar comenzar a cambiar, a construir algo diferente. *El resto no es silencio; quedan los discursos.*

21 G. Alva; V. Amarante; G. Salas, y A. Vigorito, *La evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay entre 1998 y 2009*, IECON, Universidad de la República, Montevideo, octubre 2010.

22 El 45% de los jóvenes aspira a emigrar. Encuesta del MIDES; *La República* 21 de agosto de 2010.

## Notas sobre la producción

### El conjunto

El indicador de uso más generalizado a fin de evaluar la evolución del conjunto de las diversas producciones durante un año, el PIB, nos informa que en el período 2004 a 2009 aumentó 34% (Véase Cuadro 2), lo cual indica un ritmo anual algo superior al 6%, bastante excepcional en la historia del Uruguay. Sin embargo, esto se relativiza porque si tomamos períodos más amplios, ese crecimiento es de 31% al comparar con 2001, y de solo 21% en relación con 1998.

Cuadro 2. PIB (millones de pesos de 2005 y en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Actividades primarias	38.229	39.719	37.285	39.411	40.218	9,0	8,9	7,8	7,6	7,6
Agricultura, ganadería, caza y pesca	36.237	37.352	36.021	37.011	38.084	8,5	8,4	7,6	7,2	7,2
Industrias manufactureras	63.126	68.214	73.049	85.653	82.524	14,8	15,4	15,3	16,5	15,5
Suministro de electricidad, agua y gas	13.323	9.516	15.019	7.119	10.103	3,1	2,1	3,2	1,4	1,9
Construcción	23.543	25.719	27.316	29.651	31.082	5,5	5,8	5,7	5,7	5,8
Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	54.072	57.731	65.488	72.885	73.479	12,7	13,0	13,7	14,1	13,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35.173	38.049	45.505	61.229	67.059	8,3	8,6	9,6	11,8	12,6
Otras actividades										
Intermediación financiera	22.831	21.456	21.543	24.509	26.788	5,4	4,8	4,5	4,7	5,0
Inmobiliarias, empresariales y de alquiler	58.272	60.122	62.854	63.867	63.868	13,7	13,6	13,2	12,3	12,0
Ad. Pública, defensa, seguridad social ob.	20.818	21.698	22.345	22.479	23.475	4,9	4,9	4,7	4,3	4,4
Enseñanza	14.478	15.033	15.699	16.899	17.458	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3
Salud	19.567	20.313	20.747	22.566	23.081	4,6	4,6	4,3	4,4	4,3
Servicios financieros indirectamente no distribuidos	-10.692	-11.105	-12.779	-15.618	-16.926	(2,5)	(2,5)	(2,7)	(3,0)	(3,2)
Impuestos indirectos menos subsidios	56.449	60.961	65.448	69.346	71.489	13,3	13,7	13,7	13,4	13,4
Producto Interno Bruto	425.018	443.402	476.489	517.159	531.938	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCU

No debemos olvidar la situación de crisis vivida en 2002 y que comenzó a revertirse ya en 2003; solo se trata de ubicarse en las tendencias de largo plazo, que es la verdadera indicadora de la evolución de la economía.

Mucho se habla desde el gobierno del «mérito» que le corresponde a la política económica impulsada (durante 2005-2009) por los resultados anteriores. En otros apartados de este libro nos referimos a si ella se corresponde a lo que los sectores populares entendían que era necesario y se prometió en las elecciones de fines de 2004. Aquí nos limitamos al análisis estricto de los resultados.

Y nos encontramos con que la locomotora de este avance se ubica en la excepcional demanda externa, concretada en los muy altos precios internacionales de los productos que exportamos, especialmente agropecuarios, generando una situación similar a la sucedida durante las guerras mundiales.<sup>23</sup>

Esto se comprueba además al considerar que nuestras tasas de crecimiento del PIB fueron compartidas por la gran mayoría de los países de América Latina, exportadores también ellos principalmente de bienes primarios. Esta situación, que habla de una «no excepcionalidad» de la política económica uruguaya, tiene un pequeño cambio alrededor de 2008, por la crisis del capitalismo a nivel internacional, en la medida que los precios de nuestras principales exportaciones no disminuyeron tanto y, rápidamente, retomaron una tendencia auspiciosa.<sup>24</sup>

Las oportunidades de empleo han mejorado notoriamente en sintonía con el PIB. En otras palabras: en condiciones de escasa incorporación tecnológica salvo algunas situaciones puntuales (pasta de celulosa, movilización de contenedores y plantación de soja), su crecimiento impulsa un cierto «derrame de empleo». En consecuencia, la tasa de desempleo desciende de 12,2% en 2005 a 7,3%<sup>25</sup> en 2009.

Coherente con este proceso anterior y con las características generales de la economía uruguaya, la gran mayoría de los empleos creados son precarios y de baja calificación.

Si regresamos al Cuadro 2, para ver entre 2005 y 2009 cómo evolucionó el peso de las distintas actividades en el conjunto, y analizar si al menos comenzaron algunos cambios de fondo, estructurales, de

23 Un lector inquieto puede concluir que esta afirmación se contradice con que en el PIB el agro muestra una importancia menor. Sucede que el PIB cuantifica la producción en términos físicos, de cantidad, dejando de lado el efecto precio. Precisamente, fueron los precios internacionales los que aumentaron explosivamente; y se transmitieron al interior de nuestra economía por vía de las exportaciones del agro. Por un lado aportaron muchas divisas al gobierno y, por otro, engrosaron la riqueza personal de los productores y exportadores que, a su vez, pese a su escaso número, tienen un muy alto consumo e inversión inmobiliaria, aunque escasa inversión productiva. Junto a ellos, una capa de servicios diversos a la producción e intermediación; un cierto «derrame», muy concentrado.

24 Nuevamente: ¿es esto destacable o para enorgullecernos? De ninguna manera, pues nos enfrenta a la cruda realidad de nuestra primarización; al gran predominio de las materias primas vinculadas a los alimentos, que marca el escaso desarrollo industrial y tecnológico de nuestra economía.

25 INE, promedio anual.

los que tanto se hablaba, los datos nos dicen que el agro disminuyó un punto porcentual su incidencia, mientras la industria aumentó un punto. El transporte y las comunicaciones aumentaron cuatro puntos (básicamente por el crecimiento del comercio internacional, y también por la masiva generalización de los celulares), mientras otras actividades perdieron cuatro puntos de su peso en el PIB.

No se distinguen indicios de cambios de estructura importantes.

Uno de los aspectos que más llama la atención es la enseñanza. Es abrumadora la larga serie de discursos, escritos, etcétera, por los cuales nos dicen que la educación ha sido una de las prioridades básicas del período.

Pues bien, no es así. En 2005 su participación en el PIB era de 3,4%; en 2009 disminuyó a 3,3%. No hay duda de que, en el período, el total de recursos destinados a ella aumentó, pero este aumento fue inferior a lo que aumentó el producto nacional. No fue prioridad.

Exactamente lo mismo surge de los datos para la salud. Otro sector declarado sistemáticamente como prioritario. Pero la realidad es implacable: su participación en el PIB disminuye de 4,6 a 4,3%. Tampoco fue prioridad.

Ambos sectores fueron (y son) declarados sistemáticamente como fundamentales en la política de atender y dar solución a dos de los problemas centrales de los sectores populares.

### **Comentarios sobre algunos sectores de la producción material**

#### **El sector agropecuario**

Aunque el PIB creció 34% de 2005 a 2009, el agro solo lo hizo un 5,1%, pese a la excepcional situación de bonanza de los precios internacionales. Asimismo, su peso en el conjunto incluso disminuyó de 8,5 a 7,2%.

Es un toque de realidad frente a las declaraciones de que el agro es algo así como la «esencia del ser nacional». No es nuestra intención disminuir su importancia en la economía del país, pero sí intentar calibrar su real aporte en ella. Un ejemplo de esto es visualizar su importancia en las exportaciones. Su aporte al total se puede estimar entre un 49 y 55%, lo que lo vuelve central en este sentido.<sup>26</sup>

Por el contrario, el sector agropecuario tributa entre el 6 y el 8% de su PIB, incluyendo impuestos a los combustibles, contribución

26 Véase, por ejemplo, MGAP, DIEA: *Exportación de productos agropecuarios 2009*, con base en *Anuario Estadístico 2009*; cuadro del cual no consideramos la pesca, lácteos, vino y carne de ave, y tomamos solo una parte de cueros, carne, y forestal, para no incluir productos con algún grado de industrialización y que no corresponden estrictamente al sector agropecuario.

inmobiliaria rural, impuesto a las ventas de semovientes, IRAE, et-  
cétera. El conjunto de la economía tributa entre 27 y 29%.

Una rápida estimación indica que por esta diferencia, los empre-  
sarios agropecuarios reciben un injustificado «regalo» de aproxima-  
damente 700 millones de dólares anuales.<sup>27</sup> Esto es aún más grave  
en la medida en que el gobierno les otorga ciertas exoneraciones,  
subsidios, impulsa programas específicos, etcétera, que llevan a  
que el pago tributario efectivo sea aun mucho menor al indicado.<sup>28</sup>

Si analizamos los rubros productivos, en los últimos diez años  
ha habido cambios y avances muy importantes en el sector. Si bien  
hay carencias importantes de información,<sup>29</sup> veamos algunos que,  
al menos indirectamente, hablarían de ese tipo de procesos.

Uno bastante obvio es el rendimiento de la tierra, y la expansión  
territorial de las principales actividades a las que se identifica como  
portadoras de algunos de esos cambios tecnológicos, así como «mo-  
dernizadoras» de relaciones sociales de producción. Tomamos cua-  
tro cultivos «intensivos en tierra» (Véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Área sembrada y rendimiento de cuatro  
cultivos seleccionados

<i>Ejercicio</i>	<i>Área (hectáreas)</i>	<i>Rendimiento (kg/ha)</i>
1990-1991	413.553	2.632
1992-1993	412.639	3.324
1994-1995	413.668	3.595
1996-1997	554.916	3.654
1998-1999	478.189	4.401
2000-2001	375.076	4.255
2002-2003	424.881	3.463
2004-2005	611.107	4.306
2006-2007	610.914	4.849
2008-2009	997.220	4.093
2009-2010	1.187.081	4.399

Fuente: DIEA

Se supuso 60% de soja «de segunda».

Los datos confirman la expansión de las áreas desde 2004-2005,  
al tiempo que los rindes muestran un continuo progreso desde

27 Cada año, siete Planes de Emergencia, por ejemplo.

28 Véase, por ejemplo: Tamber: *Recaudación y presión fiscal en el agro*, en MGAP, OPYPA *Anuario Estadístico 2009* y otros años.

29 Por ejemplo, qué ha pasado con la distribución de la tierra en los últimos años, cuáles son los sistemas de gestión que se están aplicando en la producción extensiva de granos o en la ganadería intensiva en capital, o cómo realmente son en cuanto a insumos de capital esas nuevas tecnologías, lo cual llegó al extremo de la insólita decisión de postergar el Censo Agropecuario.

tiempo muy anterior. En los últimos veinte años aumentaron 67%; pero debe tenerse en cuenta que en la última década examinada en el promedio ponderado comenzó a predominar la soja, un cultivo que en ese período no muestra cambios importantes en sus rendimientos, al contrario, descienden.<sup>30</sup> El arroz, el trigo y la cebada, en cambio, vienen en esa dinámica de treinta años de crecimiento en su productividad.<sup>31</sup>

No se pudo trabajar con la ganadería de carne y la de leche porque las series están discontinuadas desde 2004, pero venían también en un progreso de rendimientos, notorio.

Es claro entonces que hay un dinamismo en el agro desde bastante antes de esta última década.

Lo que realmente ha impactado en estos últimos años es la agricultura de secano, en especial las áreas dedicadas a la soja y el trigo. El impacto combinado de superficies y rendimientos, para los cuatro cultivos reseñados es de 380% en los veinte años. Y de este porcentaje de expansión, 187% corresponde a las superficies sembradas que, estas sí, crecieron desde 2005 para acá, al compás de los precios internacionales.

Es la confirmación de lo que antes señalamos: la locomotora del crecimiento está en estos precios. Para el caso de la soja, su precio por tonelada pasó de US\$ 193 en 2000 a US\$ 260 en 2005 y llegó a US\$ 431 en 2009. El incremento en el precio en 2009 fue 123% superior al de 2000, y 66% superior al de 2005.<sup>32</sup>

Para los mismos años, el precio internacional de la cebada pasó de US\$ 108 a 136 y 226; el del arroz de US\$ 209 pasó a 322 y a 593. El trigo aumentó de US\$ 117 a 174, para culminar en US\$ 259 en 2009. La carne bovina aumentó de US\$ 1.932 la tonelada en 2000 a US\$ 2.615 en 2005, y a US\$ 2.635 en 2009.

Importa señalar que el gran incentivo de este aumento en los precios en el caso de la soja se refuerza por la situación argentina. En este país se aplican detracciones a las exportaciones agropecuarias que se realizan como simples materias primas, mientras que en Uruguay, los altos precios son recibidos íntegramente por los productores y comercializadores. Una buena parte del cultivo de soja en Uruguay responde a empresas argentinas.

Su cultivo (que llega al millón de hectáreas en la zafra actual), a contrapelo de las manifestaciones del modelo de los agronegocios y de los responsables oficiales, de que «no hay contradicción» por la tierra entre las distintas producciones a condición de que se inten-

30 Por ejemplo, de los 2.128 kg/ha en 2006-2007, a los 1.780 kg/ha en 2009-2010.

31 Es de destacar que, para ello, no requirieron pasar a ser transgénicos.

32 Fuente: FEDEAGRO, promedios anuales.

sifique la producción, en realidad está provocando desplazamientos importantes de otras producciones agrícolas, como en el caso del maíz y girasol. Esto ocurre además con áreas destinadas a la leche-ría, ya que su rentabilidad no puede hacer frente a la que se obtiene en la soja.

La erosión (y el poco cuidado de las fuentes hídricas) es tradicional en el país. El predominio de la soja agrava esta situación, no solo por su expansión a suelos totalmente frágiles e inadecuados<sup>33</sup> (como en la región este) sino, en general, por la modalidad aplicada de la siembra continua junto al uso intensivo de agroquímicos. Lamentablemente, las autoridades se preocupan poco por aplicar la Ley de Conservación de suelos y, solo muy marginalmente, por la contaminación causada por los agroquímicos, en especial su fumigación aérea (prohibida en la Unión Europea).

Un tema importante y para el cual no existen datos es la inversión en el agro.<sup>34</sup> Señalamos los importantes cambios ocurridos en el agro, ¿es posible afirmar que se originan en un fuerte proceso de inversión? Solo podemos adelantar algunos elementos,<sup>35</sup> que señalan que la inversión destinada al sector oscila en el 9% del total de la inversión (por ejemplo, a industrias correspondería el 54%).

La modalidad de siembra de soja sobre soja, con agroquímicos y transgénicos, no apunta a una mayor inversión.<sup>36</sup> Es posible incluso que sea menor a la histórica, en la medida que no recurre a la maquinaria y las horas de trabajo necesarias para roturar el suelo. En el caso del arroz, trigo y cebada, el aumento de productividad tampoco parece responder a una mayor inversión puesto que el factor responsable del cambio es una mejor semilla<sup>37</sup> y, en el caso del primero, en la última década no hubo nuevas obras importantes de riego.

No solo importa destacar la escasa inversión necesaria para este proceso sino, especialmente, que ello significa un aumento extraordinario de las ganancias empresariales en el agro. Visto el alza excepcional en los precios internacionales, y el escaso desembolso requerido para la producción (baja inversión), el resultado es el enriquecimiento de terratenientes y productores.

33 Esto ya ocurrió con el trigo en la década del cincuenta (al desnudarse los suelos), y con la misma soja durante los ochenta en la región este (aunque con otras modalidades de cultivo).

34 Entre tantos datos importantes que no trabaja el BCU figura la inversión por sector de destino.

35 Presentación en *Power Point* de Fernando Lorenzo, ministro del MEF.

36 Un interesante ejemplo en el agro de cómo un abaratamiento del capital necesario para producir hace descender la composición orgánica del capital que, por ende, se constituye en factor impulsor al alza de la tasa de ganancia.

37 Si bien en ello está involucrada la inversión pública por vía de las investigaciones correspondientes.

Otra forma de visualizar este enriquecimiento es comparar cómo evolucionan el precio de la tierra y el salario real (Véase Cuadro 4). Incluso las declaraciones oficiales reconocen el acelerado proceso de venta de tierras ocurrido los últimos diez años en Uruguay. Se desconoce (o no se informa) qué porcentaje de las tierras ha sido adquirido por extranjeros. El MGAP informa que en el período señalado un tercio de las tierras totales del país cambiaron de dueño. Se estima que la mayoría de ellas se vendió a extranjeros.

Cuadro 4. Precios de la tierra, promedio anual, en pesos ajustados por IPC y salario real

Años	Precio en US\$	\$ por US\$	Precio en \$	IPC (Var)	Precio sin inflación	Incremento	Salario real
2000	448	12,10	5.421	5,05	5.161	100,0	100,0
2001	413	13,32	5.501	3,59	5.310	102,9	104,1
2002	385	21,25	8.183	25,94	6.497	125,9	105,0
2003	420	28,21	11.848	10,19	10.752	208,4	111,8
2004	664	28,70	19.059	7,59	177.715	343,3	123,8
2005	725	24,48	17.747	4,90	16.918	327,9	135,8
2006	1.132	24,07	27.251	6,38	25.617	496,4	149,8
2007*	1.432	23,47	33.611	8,50	30.977	600,3	170,3
2008*	1.918	21,55	41.342	9,19	37.863	733,8	192,8
2009*	2.299	21,53	49.495	5,90	46.737	905,7	215,7
2010*	2.519	19,67	49.552	3,09	48.066	931,5	sd

\*Último semestre

Fuente: Elaboración propia con base en DIEA e INE.

Con el alza de los precios agrícolas en los mercados mundiales, y la no existencia de controles e impuestos como los vigentes en Argentina, se disparó el de la tierra.<sup>38</sup>

No se trata obviamente de que el agricultor compre la tierra; en la mayoría de los casos arrienda pero, como es lógico, las rentas han crecido en parecida magnitud y se pagan por adelantado; o las medianerías se han encarecido otro tanto.

Este cuadro es representativo del capitalismo en el campo, pero sobre todo lo es de la escandalosa capitalización de los dueños de la tierra, que en menos de diez años han multiplicado por diez su riqueza real, mientras los trabajadores aumentaron su salario real apenas por encima del doble.

Veamos con detenimiento este enriquecimiento de los terratenientes. Si consideramos las propiedades de más de 200 hectáreas, para dejar de lado los pequeños y medianos productores, según el

38 La simple adquisición de tierras no es inversión; es un cambio jurídico, y nada más.

MGAP en el total del Uruguay suman 14:669.000 hectáreas (del total de 16.5 millones). La misma fuente, al analizar el período 2003-2010, informa que el precio promedio de la hectárea en el primer año era de US\$ 420 (véase también Cuadro 4), y de US\$ 2.519 para el último.<sup>39</sup> El precio de cada hectárea, promedio nacional, por tanto, tuvo una suba de US\$ 2.099.

¿Cuánto representa este aumento en el total de las propiedades mayores de 200 hectáreas? La multiplicación del aumento por los algo más de 14 millones de hectáreas nos da una cifra inimaginable: treinta mil setecientos millones de dólares (US\$ 30.790:000.000).

No es fácil aquilatar una tal cifra. Comparemos:

El total de la deuda pública es de 22.000 millones de dólares.

La producción total del Uruguay; la riqueza generada por sus trabajadores en un año, llega a la suma de 33.000 millones de dólares.

El Plan de Emergencia del gobierno anterior preveía gastar 100 millones de dólares por año.

El asombro no termina aquí. Porque surge una pregunta inmediata: ¿cuánto pagaron de impuestos los terratenientes a partir de esta riqueza? El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), por vía de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), nos brinda la información:<sup>40</sup> 380 millones de dólares en el total de los siete años (55 por año). Como vimos antes, se trata básicamente de la contribución inmobiliaria.

En otras palabras: a esta riqueza, el fisco le cobra un 1,2%.

Históricamente, el patrimonio tenía un impuesto específico. La reforma fiscal del gobierno anterior aprobó eliminar progresivamente este impuesto.

Sin embargo, el Estado está sostenido por los asalariados, cuyo ingreso real ha crecido mucho menos, y por su totalidad pagan IVA y, a los que les queda un poco de ahorro, pagan IRPF. La riqueza en tierra, esta increíble riqueza recibida en solo siete años, paga una escuálida contribución inmobiliaria. La renta de la tierra, prácticamente, nada.

A su vez, el impacto de esta capitalización del agro uruguayo tiene una fuerte influencia en las relaciones sociales en el agro. En virtud de los precios de la tierra, se afirma la dificultad de los pequeños y medianos productores de acceder a ella, reafirmada por la inexistencia de una política económica o agropecuaria dirigida hacia una democratización de su acceso. La consecuencia objetiva, propia del sistema capitalista, es la concentración.

La realidad es contundente: el proceso de concentración y ex-

39 MGAP-DIEA, con base en DGR. (datos hasta el 30 de junio de 2010).

40 Véanse, nuevamente, los trabajos de Tamber en el *Anuario Estadístico*.

tranjerización de la propiedad de la tierra y de la producción agrícola y pecuaria, es enorme.

Según el ya obsoleto Censo Agropecuario de 2000,<sup>41</sup> los 8.000 terratenientes, dueños del 75% de la superficie agropecuaria del país (12 de las 16.5 millones de hectáreas) constituyen, junto con sus familias, el 1% de la población.

Datos aislados señalan, por ejemplo, que la compra por el grupo Arauco-Stora Enso de gran parte de los activos de ENCE de España significó la constitución del mayor latifundio en el país desde mediados de 1800: más de 250.000 ha. También extranjeras son las tierras de la ex Botnia (ahora UPM), unas 100.000. En el área pecuaria, destacan otras 100.000 hectáreas en manos del brasileño Correa.

Si de producción hablamos, la «estrella» del proceso agrícola, la soja, está dominada por cinco o seis grandes transnacionales. La mayor parte de la producción de arroz lo está en manos brasileñas, y solo el grupo Mafrig, de Brasil, controla el 45% de la exportación de carne bovina. Los ejemplos pueden seguir y constituir una muy larga lista que pone sobre la mesa y cuestiona la soberanía del país.

La consolidación, el fortalecimiento del capitalismo en el agro durante el período de gobierno 2005-2010 es inapelable.

#### La industria manufacturera

Su crecimiento, 30,7%, estuvo apenas por encima del que mostró el PIB 25,1% (Véase nuevamente Cuadro 2). No sorprende esta situación, en virtud del manejo de la política cambiaria, al permitir la revaluación del peso uruguayo (conocida popularmente como «atraso cambiario»), que no favorece el desarrollo industrial.

A ello se suma la no existencia de una política industrial que fomenta determinados sectores que se entienda importantes. Explícitamente, el gobierno declara que es el mercado (vale decir, los empresarios) el que decide dónde invertir y, sobre todo, el capital extranjero. Su teoría es de «no elegir ganadores», postura criticada incluso por la CEPAL, y que no es la política impulsada por los países que hoy se consideran desarrollados, desde Alemania, Japón y Finlandia, pasando por Estados Unidos, Corea del Sur o China, en los cuales el Estado impulsa y se compromete directamente con aquellos sectores que entienda estratégicos.

Hubo sectores que acompañaron el crecimiento del PIB, como alimentos y bebidas, químicos, caucho y plásticos, y maquinaria y equipo.

41 Nuevamente, el insólito retraso en el Censo Agropecuario del 2010.

Otros sufrieron bajas importantes, donde destaca textiles, vestimenta y cuero y calzado, que está llegando a su práctica desaparición, luego de ser uno de los sectores más dinámicos del país.

Los aumentos importantes los encontramos en madera y productos de madera, papel e imprentas, que se triplica (aunque parte de niveles bajos) y alcanza a representar el 20% de la actividad manufacturera. La fabricación de papel y productos de papel se multiplica casi por diez. Pero este crecimiento, sin ninguna sorpresa, se debe al comienzo de la operación de la fábrica de pasta de celulosa entre 2007 y 2008.

Pero es imprescindible destacar que esta producción se da en una zona franca, lo que pone en cuestión incluso que se la incluya como producción «nacional». Volveremos sobre el tema, pero esta condición y la consiguiente exoneración impositiva, más el escaso impacto incluso sobre el empleo y la región, ponen en evidencia la minimización del efecto multiplicador de esta modalidad industrial.

### **La persistente distribución del ingreso<sup>42</sup>**

Si las principales actividades productivas están concentradas, si la modalidad es en general bastante atrasada, si la generación de empleo se caracteriza por ser mayoritariamente de baja calidad y precaria, si se consolidan producciones primarias con muy bajo grado de industrialización (primarización o extractivismo), si el dominio de los capitales extranjeros es progresivo y se radica en los núcleos dinámicos, si los estímulos se dirigen a favorecer explícita y deliberadamente al capital, los ingresos de los trabajadores no pueden ser otra cosa que lo que son. Son las dos caras de una misma moneda.

La lógica del capitalismo no perdona, y tampoco admite voluntarismos trasnochados.

Precisemos los resultados de esta situación con la distribución del ingreso. Al formar parte de la esencia del capitalismo, lo lógico es que sea «persistente» en cuanto a favorecer al capital. En cualquier país, la izquierda coloca la redistribución del ingreso a favor de los sectores populares como una de sus banderas fundamentales. Para ello, la acción desde el gobierno, en conjunto con los movimientos populares, es clave. Si se mantienen la injusticia y la desigualdad en niveles inaceptables, no hay misterios, se debe a que no se impulsó.

42 Esta parte del trabajo ha sido resumida, casi sin variaciones, sobre la base del trabajo de Joaquín Etchevers: «Elementos a tener en cuenta para evaluar la distribución del ingreso en el período 2005-2009», 16 de julio de 2010, disponible en <[www.rediu.org](http://www.rediu.org)>

a) Los datos básicos no admiten discusión: la distribución del ingreso nacional es profundamente injusta. El décimo de población más rico se apropia de una inmensa porción, mientras la enorme mayoría debe contentarse con magros ingresos (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución del ingreso por deciles. 2009

<i>De menor a mayor ingreso</i>	<i>% del ingreso que se apropia c/u</i>	<i>% apropiado por grupos</i>
Decil I	2,2	22,7
Decil II	3,5	
Decil III	4,6	
Decil IV	5,6	
Decil V	6,8	
Decil VI	8,1	29,6
Decil VII	9,7	
Decil VIII	11,8	
Decil IX	15,8	47,7
Decil X	31,9	

Fuente: INE 2010

Los deciles I a V, vale decir, la mitad de la población del Uruguay, solo obtiene el 22,7% del ingreso total, mientras que solo los dos deciles de mayor ingreso se quedan prácticamente con la mitad de todo lo que el país, es decir sus trabajadores, genera cada año.

b) Es evidente que esta posible mejora es limitada (solo puede variar a fondo con un cambio de sistema), pero su logro es un importante alivio para los trabajadores. Por ejemplo, si tomamos *la participación del ingreso del trabajo en la riqueza generada* (ingreso de los sectores populares en el ingreso nacional), en la comparación internacional, la posición de Uruguay es peor no solo con relación a los países metropolitanos sino con varios vecinos sudamericanos.

De 2006 a 2007, esta participación baja de 34,0% del PIB a 33,1 y 31,6%.<sup>43</sup> En Argentina viene en ascenso y se aproxima al 40%. En los países nórdicos, Holanda, Gran Bretaña, Israel, etcétera, los trabajadores logran entre el 40 y 50% del ingreso nacional.

Estos datos para Uruguay confirman, además, lo señalado sobre la reforma fiscal y su impacto en la distribución del ingreso.

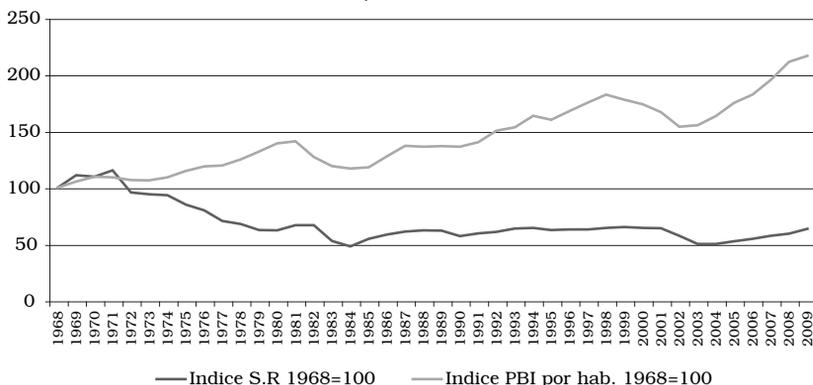
c) La pérdida de participación de los sectores populares en la riqueza que ellos generan es además impactante en la medida en

43 Véase J. Notaro, «La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009», *Documento de Trabajo DT 07/09*, Instituto de Economía, Montevideo, Universidad de la República, 2007. Este autor suma la participación de obreros y empleados privados, asalariados públicos, cuenta propia con y sin local, pasividades y transferencias.

que el PIB presenta altas tasas de crecimiento. En otras palabras: si comparamos la *evolución del índice del salario real*<sup>44</sup> con la *evolución del PIB por habitante*,<sup>45</sup> podemos visualizar si el trabajo gana o pierde respecto a lo que hay para distribuir.

El gráfico siguiente muestra un crecimiento del PIB que progresivamente se aleja del crecimiento en el salario real; la tendencia de largo plazo muestra que los trabajadores pierden participación a favor de los capitalistas.

Gráfico 1. Ingreso promedio del país que más que se duplica versus ingreso de los trabajadores que baja con la dictadura y se mantienen en casi la mitad. Respecto a 1968.



Fuente: elaboración propia, PBI en base de datos del BCU, varias fuentes. Salario Real del INE. Cambio de base. De 2002 = 100 a 1968 = 100

Es pertinente repetir: a partir de 1984 los salarios reales prácticamente no varían pero la riqueza para repartir tiene fuertes aumentos. ¿Qué grupo/s se benefició/aron?

Ciertamente no fue para los jubilados u otros beneficiarios de las transferencias del Estado, de acuerdo a lo que vimos y de lo que surge de la nueva línea de pobreza publicada por el INE. Dice en su p. 22:

La evidencia proporcionada por la Encuesta Continua de Hogares permite concluir que en el período entre ambas Encuestas de Gastos e Ingresos se dio un proceso de concentración del ingreso y un deterioro de los deciles más bajos

44 El mejor indicador disponible de la evolución de la remuneración de un trabajador hipotético.

45 Indicador de la evolución del ingreso de cada habitante, si el PIB se repartiera equitativamente. INE (Instituto Nacional de Estadística), *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso año 2009*, Montevideo, INE, 2010, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Estimaciones%20de%20pobreza%20por%20el%20m%20de%20ingreso%202009.pdf>> [Consulta realizada el 31 de julio de 2010].

de la distribución de ingresos. La evidencia es más fuerte en Montevideo.

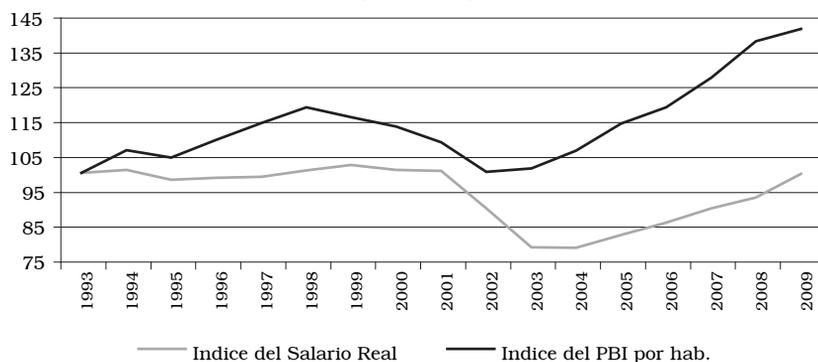
El período es 1994-1995 a 2005-2006.

Tampoco para el Estado pues la recaudación del Gobierno Central y del BPS en el período 1998-2009 osciló en un 30% respecto al PIB.<sup>46</sup>

Pero volvamos a la publicación del INE. En la misma página presenta varios indicadores de la distribución de los ingresos desde 1994 a 2008. Todos son coincidentes en presentar una evolución de creciente concentración de los ingresos, que llega hasta el 2007. En el 2008 la concentración disminuye pero sigue siendo sustancialmente superior a casi todos los años anteriores.

Otra forma de ver esta situación tan contraria a los objetivos de cualquier gobierno que aspire a ser popular basándose en la información del INE y del Banco Central. Veamos qué nos informan de la evolución del salario real y el PIB por habitante entre 1993 y 2009. El primero es en base a la información del INE y el segundo con los datos del BCU (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del salario real y el PIB por habitante (1993-2009)



Fuente: Salario real: INE. PBI, BCU

Se verifica que el salario real permanece casi estancado con una tendencia decreciente mientras que el PIB por habitante presenta una clara tendencia creciente. Entre extremos, el salario real no varía pero el PIB aumenta nada menos que un 41,3%.

46 INE, *Línea de pobreza 2006. Principales resultados*. En esa misma publicación del INE, en la misma página presenta varios indicadores de la distribución de los ingresos desde 1994 a 2008. Todos son coincidentes en presentar una evolución de creciente concentración de los ingresos, que llega hasta el 2007. En el 2008 la concentración disminuye pero sigue siendo sustancialmente superior a casi todos los años anteriores.

d) Por último, *también los trabajadores públicos pierden participación en la riqueza generada, a favor del capital* (véase Cuadro 6).

Cuadro 6. Remuneraciones del sector público en % del PBI —valores corrientes—

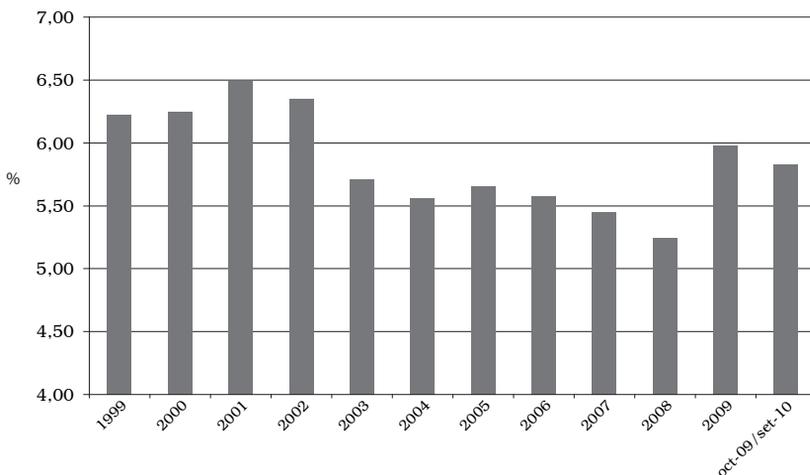
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	oct-09/ set-10
6,22	6,25	6,49	6,35	5,71	5,56	5,65	5,58	5,45	5,25	5,98	5,83

Promedios		
Precrisis	1999-2001	6,32
Crisis	2002-2004	5,87
Gobierno del FA	2005-2009	5,58
Todos los años	1999-2009	5,86

Fuente: Elaboración propia en base al BCU y MEF. Información en línea: <www.mef.gub.uy>

Notas: 1) Los datos informados por el MEF de ANCAP, se inician en el 2001, los restantes en 1999. 2) Las remuneraciones incluyen la información de «Resultados del Sector Público» y la de todas las empresas públicas que incluye la hoja del MEF, menos la Agencia de Vivienda, de reciente creación. No hay información sobre ANCAP en los años 1999 y 2000. Estos fueron estimados según el promedio de los años 2001 y 2002. 3) El PBI a valores corrientes de octubre 2009 a setiembre 2010 se estimó con un incremento de 75% sobre una tasa de incremento real anual de 8,2% y de precios implícitos de 6,2% respecto a los valores de 2009 que informa el BCU.

Gráfico 3. Remuneraciones del sector público en % del PBI



Fuente: Elaboración propia en base al BCU y Ministerio de Economía y Finanzas. (Ver notas de cuadro anterior)

Los valores indican que a partir de 2001 la participación disminuye año a año hasta el 2009 en que se revierte la tendencia. Pero

se trata de un único año, electoral, y con ciertas medidas para aumentar la demanda debido a la crisis internacional.

Con la inclusión de ANCAP de 7,24% se llega a 5,83% de participación en el ingreso nacional bruto disponible (YBND), entre el 2001 y el 2008. La disminución es de 1,41%, en términos absolutos, pero en términos relativos alcanza a casi un 20% respecto a 7,24%.<sup>47</sup>

De los números no surge que el gobierno del FA conduzca a un aumento de la participación de los trabajadores públicos en la riqueza que año a año se genera en el país. Todo lo contrario.

Una explicación para la disminución podría ser que hubo una baja en la cantidad de trabajadores en el período, pero no es así. A esos efectos recurrimos a los datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil. El número de los trabajadores con vínculos con el Estado alcanza su mínimo en el 2003. Luego crece ininterrumpidamente hasta el 2008. En el año 2009 se mantienen los guarismos del año anterior. Por lo tanto la pérdida de participación de las remuneraciones de los trabajadores que tienen vínculos con el Estado, con relación al ingreso disponible en la economía, fue acompañada de un aumento de su cantidad.

*La conclusión general* es que, coherente con la lógica del capitalismo, los ingresos se siguen concentrando, y el ingreso de los sectores populares ha perdido participación en la riqueza generada; su contrapartida es un aumento escandaloso de las rentas del capital.

### **Dos conclusiones adicionales**

*Primera:* En los años que van de 2005 a 2009 se ha verificado un pronunciado aumento de la riqueza generada en el país que cada vez más se concentra en pocas manos, consolidando el nuevo escalón descendente propiciado por la crisis y la forma en que se salió de la misma.

En los años de la actual administración no solo estaría igualando los peores valores de los años previos a la restauración democrática, sino que también, de no haber cambios sustanciales en la política económica, no tendrá cambios relevantes.

*Segunda:* En un ciclo de alto crecimiento como el actual, la pérdida de ingresos de los hogares más pobres y la profunda desigualdad que mantiene Uruguay nos ubica en un período económico social perverso. Los elevados niveles de pobreza entre los niños no solo son un problema ético; también desmienten las promesas de

47 La información no aclara si se incluye los datos referidos a sueldos de gerentes y directores de empresas, e incluso diputados, senadores y ministros, que por sus muy elevados sueldos pueden distorsionar el análisis.

mayor bienestar futuro para las mayorías. Con estos guarismos no hay futuro feliz.

## La deuda pública

El ciclo 2005-2010 de gobierno frenteamplista se inicia con un país pesadamente endeudado, cuya deuda pública bruta alcanzaba el 100% del PIB.<sup>48</sup>

El crecimiento del PIB que se produce en esos años (25%) y el incremento relativo del peso uruguayo con relación al dólar permiten reducir el peso porcentual de dicha deuda con relación al producto hasta un 66% en la actualidad. Un cálculo simple, retomando un tipo de cambio de años anteriores, de \$ 28 por dólar, el monto total de deuda en los inicios de 2010 llevaría este porcentaje nuevamente al 100% (Véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Deuda bruta y neta del sector público  
(millones de US\$)

	<i>Deuda bruta</i>	<i>Deuda neta</i>
2005	13.949	12.723
2006	13.717	12.490
2007	16.319	13.576
2008	16.534	13.621
2009	21.891	16.836
2010		
I tr.	22.534	
II tr.	21.885	

Nota: Sin considerar los depósitos en moneda extranjera en los bancos públicos.

Fuente: BCU

Durante estos cinco años, el país pagó 3.280 millones de dólares solo por concepto de intereses.<sup>49</sup> Pese a ello, la deuda bruta entre 2008 y 2009 crece, inexplicablemente, en más de 5.000 millones de dólares.

Reiteramos: en un solo año. Sin entrar en detalles y para facilitar la comprensión de la importancia de esta cifra, téngase presente que es el 16% del total del PIB de 2009. O dicho en otras palabras: toda la

48 Quienes deseen ver el proceso de endeudamiento, sus problemas y perspectivas y, especialmente, las razones por las cuales la deuda no fue para fomentar nuestro desarrollo, pueden ver: *Otro camino económico*; REDIU, agosto 2006, Montevideo, y *El necesario golpe de timón*, REDIU, julio 2008, Montevideo.

49 Suficientes para construir entre las ochenta y noventa mil viviendas que constituyen el déficit en la materia, o equivalente a 32 planes anuales de emergencia.

industria manufacturera del Uruguay representó el 15,5% de ese PIB. Es posible plantearlo como que «desde el exterior, nos financiaron todo lo que produjo la industria uruguaya», sin olvidar que, en algún año futuro, tendremos que pagarlo.<sup>50</sup>

Desde el gobierno se coloca el énfasis en la deuda neta. Básicamente, la calculan descontando, de la deuda bruta, las reservas de divisas del país. Pero en estas reservas incluyen los encajes por depósitos en moneda extranjera. En nuestra opinión, es un error, pues la experiencia ya debería habernos aleccionado que si estos depósitos están «a la vista», sus dueños los pueden retirar en horas.

En situaciones de incertidumbre, estos depósitos «desaparecen» rápidamente. En estos tiempos, el escenario no permite apostar a la seguridad. La inmensa mayoría de los depósitos son, precisamente, a la vista, y no es necesario argumentar que la incertidumbre en los mercados de capitales es muy alta. Basta una suba de las ínfimas tasas de interés que pagan los países desarrollados para conmocionar estos capitales.<sup>51</sup>

El anterior razonamiento del gobierno, de disminuir la deuda (llegar a la deuda neta) descontando de ella las reservas, tiene una implicancia que si bien es importante, no se fundamenta. ¿Por qué las reservas de un país se destinan solo para pagar la deuda? Son recursos acumulados con el trabajo de todos; ¿qué razones impiden destinar, al menos una parte de ellas, a solucionar necesidades que entre todos consideremos urgentes? ¿Por qué no pensar proyectos de desarrollo y destinar a ellos parte de las reservas? El criterio del gobierno es una muestra más de que su prioridad es atender primero al capital financiero.

No debe olvidarse que el aumento de la deuda se da en medio de una situación extremadamente benévola en el plano internacional, sobre todo a nivel regional, con la economía de los gigantes que nos rodean creciendo a ritmo acelerado, y también con un nivel extraordinariamente bajo de las tasas de interés mundiales.

Si con este escenario el gobierno continúa endeudándonos con el exterior, se refuerza la idea de la deuda «eterna». Ante la pregunta de hasta cuándo este perverso proceso, el gobierno no responde, y solo maneja números, y se conforma con «tirar la pelota para adelante», a las próximas generaciones.

50 Se nos dice desde el gobierno, en breve, que «es para bien». Pero la dictadura, durante trece años, llevó la deuda de 700 a 4.000 millones (254 por año) y, correctamente, todos consideramos que fue un escándalo.

51 En el fondo, la situación no difiere mucho de una familia que, endeudada y con pocos pesos en su casa como reservas para enfrentar contingencias, decide contratar otro préstamo para «tener unos pesos más» como reserva. Con los criterios del BCU, esta familia aumentó «sus reservas netas»; pero ¿es esto acertado o, por el contrario, es una fantasía pues también aumentó su deuda?

Pero no se trata de números; se trata de cómo incide la deuda en la vida de los habitantes comunes de este país. Porque esta inmensa deuda que crece (si sumamos cuánto debemos y los intereses correspondientes, la suma llega a la estratosférica cifra de 37.000 millones de dólares), visto el camino adoptado por el gobierno, impone restricciones inmediatas.

Porque hoy, explícitamente, se declara que de los recursos que todos aportamos al Estado vía impuestos y tarifas públicas, la prioridad es pagar los intereses. Luego, con el resto, el gobierno atiende los salarios, la educación, la inversión, la vivienda, la salud.

## **El sistema financiero**

Nos limitaremos a señalar algunas características salientes del mismo y, en algunos casos, compararlas con las existentes al inicio del período.

Según la última información disponible (primer trimestre de 2010), los bancos públicos tienen el 45% de los depósitos. Esto representa una caída de 15 puntos porcentuales frente a los bancos privados, ya que en 2005 representaban el 59% de los activos bancarios.

Gran parte de este proceso se debe a la reprivatización del ahora llamado nuevo Banco Comercial, sucesor después de cuantiosas inversiones de dineros públicos del quebrado Banco Comercial.

Una mejora notoria ha habido en cuanto a la recuperación de créditos. A marzo de 2005 los créditos vencidos llegaban al 19%, y descendieron a ser el 7% del total. En parte, los controles de riesgo se fortalecieron pero, sin duda, el aspecto central radica en la amplia venta de tierras, ya analizadas en el apartado del agro.

Si consideramos el conjunto, es decir incorporando al BCU, el sistema se constituye en un gigantesco mecanismo de fuga de capitales. Se puede afirmar que de los 17 mil millones de dólares depositados por agentes no financieros en el mismo, más de las dos terceras partes están colocados en el exterior, sea como depósitos en bancos extranjeros o como títulos de deuda emitidos por los países metrópoli.

Esto quiere decir que estos fondos, en buena parte originados por el trabajo de uruguayos, financia el desarrollo de países extranjeros. En esta misma y preocupante línea de razonamiento debemos incorporar los 9.000 millones de dólares pertenecientes a uruguayos depositados directamente en bancos del exterior. Por último, una medida reciente del gobierno autorizó a colocar en el exterior parte de los fondos de las AFAP. Con toda claridad, entonces, el ahorro previsional de los uruguayos pasa a fortalecer los recursos para el desarrollo de otros países.

Los préstamos a las familias representan el mayor segmento dentro de las colocaciones en el sector no financiero, con un 28% del total (junio de 2010).

Se expresa así la predilección por un sector que es el de la más alta rentabilidad, ya que la mayoría (95%) está en pesos y la tasa de interés es mayor (38% anual). Descontada la inflación, la tasa real de dichos créditos es del 30% anual, aproximadamente.

Para decirlo de otra manera, las «familias» (y las que solicitan crédito son las modestas), por concepto de intereses transfieren anualmente a los bancos 619 millones de dólares. Una masa de recursos que representa el 2% del PIB pero no aporta utilidad a la economía en su conjunto. Es una carga, ya que en la misma medida se reduce el consumo y, por consiguiente, la demanda agregada, además de derrochar recursos que podrían destinarse a usos productivos. Un ejemplo más de una economía atada a un modelo rentístico.

A modo de comparación: aproximadamente, el sector agropecuario paga unos 54 millones de dólares anuales de intereses.

El 80% de los depósitos en bancos está colocado a la vista; un porcentaje muy elevado. Pueden ser retirados en cualquier momento, y en cualquier sistema bancario constituyen un riesgo enorme. Cualquier tropiezo, cualquier modificación brusca de las tasas de interés internacionales, con depósitos cercanos a la mitad del PIB, en una economía extremadamente abierta y pequeña puede generar muy serias dificultades, que desborden la capacidad de respaldo.

En definitiva, un sistema financiero donde avanza el predominio de la banca privada (toda extranjera), que mejoró la recuperación de créditos, que se financia sobre todo a costa de las familias, que no orienta el ahorro hacia el desarrollo del país, y frágil por el tipo de depósitos.

## **Pobreza e indigencia**

El último informe de pobreza atendiendo al método de ingreso que presenta el Instituto Nacional de Estadística (INE) data de julio 2010 y corresponde a la información cerrada en 2009.

Según el informe: Los cálculos correspondientes a la indigencia y la pobreza se hacen en base a la metodología 2006 presentada recientemente por el INE con la información obtenida en la última Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada entre 2005 y 2006<sup>52</sup> (véase Cuadro 8).

52 INE, o. cit., p. 13.

Cuadro 8. Incidencia de la pobreza e indigencia, según hogares y personas (%)

		2006	2007	2008	2009
Pobreza	hogares	25,1	21,2	15,9	14,7
	personas	33,9	29,7	22,1	20,9
Indigencia	hogares	1,5	1,8	1,1	0,8
	personas	2,7	3,2	2,0	1,6

Fuente: INE. Véase <ine.gub.uy>, accesado noviembre 2010

Con tal entendido, los resultados muestran que la pobreza y la indigencia siguieron cayendo en el último año, mostrando un significativo descenso entre 2006 y 2009. La pobreza y la indigencia medida por el método de ingreso sigue bajando, mientras que la concentración del ingreso sigue su marcha, es decir, como arroja el dicho popular «el Uruguay mantiene sus rasgos más típicos» propios de la modalidad de desarrollo inaugurada a fines de los ochenta. De todas maneras, 690.000 uruguayos viven en la pobreza, afectando principalmente a la infancia.

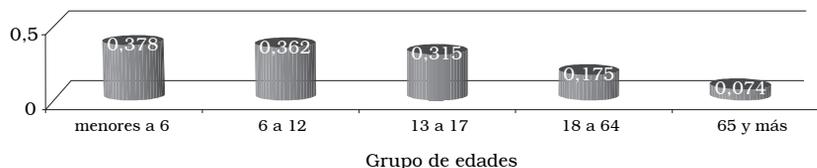
La pobreza y la indigencia tienen cara de niños y adolescentes (véase Cuadro 9 y Gráfico 3), son mayoría los de raza negra y los descendientes de indígenas. La indigencia se concentra en los hogares monoparentales con jefatura femenina. Esto muestra la fuerte discriminación por sexo y edad que sigue instalada en la sociedad uruguaya.

Cuadro 9. Incidencia de la pobreza según Grupos de edades. Total del País (%)

menores a 6	37,80%
6 a 12	36,20%
13 a 17	31,50%
18 a 64	17,50%
65 y más	7,40%

Fuente: INE 2010

Gráfico 4. Incidencia de la pobreza según grupos de edades. Total del país (%)



Fuente: INE 2010

A contramarcha del recurrido mito de que los pobres son pobres porque no trabajan, puede observarse que los perceptores de ingresos en los hogares indigentes son el mismo número que en el resto de los hogares. Esto refuerza la idea de la discriminación y de la exclusión estructural de que fueron objeto estos segmentos sociales que perdieron en buena medida los códigos culturales históricos de la clase obrera y realizan hoy trabajos mal remunerados.

También los hogares indigentes tienen mayor cantidad de menores de 14 años respecto al conjunto de la población, lo que expresa la tendencia histórica de dos conductas reproductivas divergentes en los extremos de la pirámide social. Esto sigue mostrando que la reproducción de la población uruguaya está basada en los sectores populares, pobres e indigentes, lo que a su vez cuestiona las oportunidades futuras y no menos a los discursos rimbombantes de sus políticos que sostienen que el país camina hacia la «sociedad del conocimiento».

A su vez, a través de los datos de pobreza también se expresa la exclusión territorial debida a la histórica centralización que opera en el país, fundamentalmente en su capital y centros urbanos. La mayor indigencia radica en el interior urbano y en los centros de menos de 5.000 habitantes. En la zona rural es donde menos pobreza extrema puede observarse.

El mercado de trabajo también presenta un tratamiento diferencial para los indigentes que tienen una tasa de actividad 10 puntos por debajo de la media del total de la población. La precariedad laboral es la norma de la población indigente, presentando una mayor parte de población sin aportes y mayor subempleo.

La caída de la pobreza e indigencia puede leerse de varias maneras:

- a) Las visiones oficiales la resaltan como avances hacia una sociedad justa y la vinculan con objetivos de política logrados.
- b) Otra visión menos condescendiente con el oficialismo y más crítica respecto a lo que querían decir tales datos se presenta a continuación.

No se discutirá aquí las limitaciones que de por sí tiene el método del ingreso para contribuir a un entendimiento integral del fenómeno de la pobreza o la indigencia, que no solo son insuficiencias de consumo, ni brechas entre lo que pudiera definirse como una canasta digna de alimentos y la que realmente consume esta población carenciada (como se la llama hoy). Esta discusión es profusa en la bibliografía económica y sociológica y prueba de ello es la búsqueda insistente de nuevos métodos

que busca llegar a una conceptualización multidimensional del fenómeno.<sup>53</sup>

Una de las cuestiones determinante en la caída de la pobreza y que no se mide es el impacto del funcionamiento macroeconómico. En los últimos años se vino consolidando un proceso de atraso cambiario que en un ámbito de apertura irrestricta de la economía tiene un impacto positivo en el consumo. A esto Lavagna<sup>54</sup> lo llamó «fantasía macroeconómica» porque proporciona un efecto de riqueza artificial que permite mejorar el poder de compra debido a la apreciación cambiaria.

Hay otros efectos estadísticos que también influyen en estos logros, en especial, la monetarización del servicio gratuito de salud pública en la medida que pasa al del Fondo Nacional de Salud (FONASA) transferencia estatal que se le imputa como ingresos a los hogares pobres. Esto, ya discutido en otras ocasiones, no podría entenderse más que como una mejora en las condiciones de asistencia sanitaria que podría ser ahorros en tiempos de enfermedad, de ninguna manera son ingresos disponibles para los usuarios.<sup>55</sup>

Sin duda, lo más preocupante y resistente de la condición que se define como pobreza o indigencia son el conjunto de limitaciones que trae aparejado y no solo a los bienes materiales que no accede por su nivel de ingreso. Hay un conjunto de libertades que se van perdiendo con tales condiciones y que repercute en una sociedad más desintegrada, más vulnerable, con difícil posibilidad de acceder a los derechos humanos básicos y, por supuesto, con menos capacidad de tomar decisiones autónomas tanto en el ámbito privado, en el espacio de lo público o el social propiamente. Estas condiciones de pobreza y de indigencia ponen a la persona en una ardua situación incluso de distinguir sus intereses propios, los mantiene en un estado de alienación y maleabilidad que podría arrastrar a una sociedad a la misma inestabilidad política.

Las concepciones que abordan los remedios para pelear con la pobreza son históricas. El mismo Banco Mundial<sup>56</sup> sostenía la ne-

53 PNUD, (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Washington, PNUD-ONU, 2010.

54 R. Lavagna, «Caso argentino. Lecciones macroeconómicas», en Ministerio de Economía, *Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación Argentina-BID-CEPAL, 2003, pp. I-VI.

55 Un compañero de la Red de economistas de izquierda señaló que monetizar el anterior servicio público de salud era como si, a futuro, se monetizara como un ingreso adicional de las familias la educación pública recibida por los niños.

56 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo. Panorama General*, Washington, Banco Mundial, 1991.

cesidad de bajar los gastos del Estado por su ineficiencia para lograr el crecimiento económico, condición indispensable para bajar la pobreza. Planteaba entonces las soluciones de mercado que superarían lo que definían como una crisis de Estado. Allí aparecía la baja de impuestos y el retroceso del Estado como actor económico como *conditio sine qua nom* para la ampliación de la acumulación privada, el crecimiento y, por último, el goteo hacia los sectores desfavorecidos.

Años más tarde el mismo Banco Mundial<sup>57</sup> en las llamadas reformas de segunda generación se autocriticaba diciendo que las medidas de mercado habrían sido insuficientes para combatir el flagelo de la pobreza y eran necesarios planes focalizados para atender a los grupos vulnerables. Desconfiaba entonces de la capacidad de los Estados nacionales, en especial los latinoamericanos, para distribuir los fondos de ayuda internacional con criterios técnicos y no electoralistas.

Ya en los años más recientes la reflexión en el Banco Mundial viene reconociendo que los apoyos focalizados no dieron resultados y es actualmente partidario de la democratización del acceso a los recursos que son los que permite a los pobres tomar decisiones económicas y posicionarse como actores en tal sentido.<sup>58</sup>

Nadie se llama a confusión. El interés del Banco Mundial no es eliminar la pobreza sino limarle sus aristas más agudas de forma de aminorar fuentes de descontento que pongan en cuestión al sistema. Pero, además, esta prédica tiene un interés más profundo, dirigido a la conciencia, a la ideología. Al hablar sistemáticamente de «pobreza», el BM niega la existencia de clases sociales, punto de partida para una postura realmente crítica.

El gobierno uruguayo 2005-2010 se quedó en el enfoque del BM de 1996; presentó un conjunto de planes compensatorios de apoyo a la pobreza y la indigencia, algunos de ingreso y otros de salud en diferentes facetas (ayuda odontológica, oftalmológica, etcétera). Los recursos productivos de la economía cada vez están más lejos de los grupos que se encuentran en la pobreza y en la indigencia; a pesar de que muchos mejoraron su canasta de consumo siguen con la misma vulnerabilidad incluso cuando han saltado el cerco estadístico de su condición de pobres e indigentes.

57 Banco Mundial, *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo*, Washington, Banco Mundial, 1997.

58 D. De Ferranti, G. Perry, Ferreira y M. Walton, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la Historia?*, México, Banco Mundial, 2003, disponible en <<http://bancomundial.org>> [Consulta realizada en marzo de 2004].

## La extranjerización de la economía

Mucho hemos comentado ya sobre este tema, en este trabajo y en otros.<sup>59</sup> Continúa la ausencia de información fidedigna (o no se publica) sobre el tema. Limitémonos a una lista primaria.

Son extranjero/as:

La totalidad de la banca privada.

Al menos el 50% de la faena bovina.

La totalidad de la producción de pasta de celulosa.<sup>60</sup>

La mayoría de los campos forestales, y una parte esencial de la producción de madera para aserrado y sus plantas procesadoras.

La producción de acero.

La mayoría de la molinería de arroz y gran parte de la producción del mismo.

Prácticamente toda la producción de pan congelado, de molde y de confituras.

Una parte no menor al 50% del comercio minorista, a cargo de las grandes superficies comerciales.

Millones de hectáreas agropecuarias, con alta intensidad de compra los últimos cinco años.

Más de la mitad de la facturación de la telefonía celular.

La totalidad de la producción de cervezas y maltas.

La absoluta mayoría de las bebidas sin alcohol.

El 100% de la comercialización de la soja y de sus insumos.

La inmensa mayoría de las empresas ubicadas en las trece zonas francas.

La única terminal de contenedores del puerto de Montevideo.

La lista es obviamente incompleta. Las informaciones cotidianas sobre compra de campos solo aumentan la preocupación por la gravedad de la situación.

Voceros calificados señalan que no corresponde intervenir, ya que «se trata de negocios entre privados», considerando la soberanía y el interés nacional como un contrato más entre privados, postura que no aplican ni los países desarrollados (muy celosos en este sentido) ni, en parte, países vecinos en Sudamérica.

Al gobierno no le preocupa este grosero proceso de pérdida de soberanía (entre otras graves consecuencias); es más, explícitamente se congratula por ella, y la incentiva.

59 Véase, por ejemplo, *El necesario golpe de timón*, REDIU, julio 2008 Montevideo, en especial Elías y Mañan, pp. 185-200.

60 Un 9% de la planta UPM (ex Botnia) es propiedad del grupo Otegui, pero el control es extranjero.

## APUNTES PARA PENSAR

### UN PROGRAMA ECONÓMICO ALTERNATIVO

Antes de comenzar directamente la propuesta,<sup>61</sup> contestemos someramente algunos fundamentos señalados en el período por el Poder Ejecutivo para rechazar cualquier alternativa. Los supuestos del discurso oficial son:

a) El mundo ha cambiado desde aquellos años sesenta y setenta e, incluso, desde 1985, porque ahora estamos ante un mundo globalizado. La Internet, la aceleración de los flujos financieros, la apertura comercial global, la nueva institucionalidad internacional, etcétera, hacen que *no se pueda hacer otra cosa*.

Veamos: la globalización financiera tiene su sustrato técnico en el aumento exponencial en la velocidad de las comunicaciones. Pero, en lo esencial, ese «aumento exponencial» no se inicia con *Internet*. En realidad se remonta al invento y puesta en práctica masivamente del telégrafo. Este permitió, ya a fines del siglo XIX y principios del XX que las transacciones financieras se llevaran a cabo a la velocidad de la luz. La crisis que se inició en 1929 fue una crisis global, tal vez aún más grande que la actual.

Y ya en aquella época los flujos de mercancías estaban en gran proporción liberados. Principalmente, los países subdesarrollados, algunos nada pobres, como el Uruguay, habían abierto desde la Independencia sus economías al capital transnacional y a las mercancías manufacturadas de las principales potencias, en particular a Inglaterra. La guerra del Paraguay, en la segunda mitad del siglo XIX obedece, específicamente, a la negativa de ese país a «globalizarse» e intentar, consecuentemente un desarrollo industrial autónomo, *sin tomar préstamos de la banca inglesa*.

El gran desarrollo del comercio internacional se debe, además, al progresivo control de las empresas transnacionales, que ponen a

61 Quienes deseen complementar o ampliar estas propuestas con otras, pueden remitirse a los dos libros de la REDIU ya citados: *Otro camino económico*, pp. 83-94 y *El necesario golpe de timón*, pp. 71-88.

sus pies sectores completos de la economía mundial. Pero no dejan de ser una etapa superior de los oligopolios nacionales al seguir creciendo y traspasar fronteras; ningún cambio de fondo.

Y la arquitectura financiera internacional que hoy se presenta como un obstáculo insalvable a políticas económicas autónomas, incluyendo al Banco Mundial (BM) y a la Comisión para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI). La CIADI existe desde los sesenta, solo que Uruguay, sabiamente, se negó a integrarse a la misma hasta 1993. También datan de la pos segunda guerra mundial el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional de Comercio (OIC), que luego fuera el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) y hoy OMC (Organización Mundial de Comercio).

En definitiva, son cambios de forma, de modalidad, pero la esencia del funcionamiento del capitalismo a nivel internacional se mantiene.

b) También se alega la caída del llamado campo socialista. He aquí un cambio real en el panorama político-militar-económico ocurrido en los últimos veinte años. Sin embargo, cuando analizamos (hipotéticamente) su influencia en los sucesos nacionales, saltan algunas cosas que frecuentemente se olvidan.

Cuando el Frente Amplio lleva adelante su campaña electoral en 1971, proponiendo, entre otras cosas, la reforma agraria y la nacionalización (estatización) de la banca, recordamos que el ambiente internacional no era nada favorable. Se denunció por esas épocas la intención de Brasil de invadir Uruguay si ganaba el FA. Hoy se ha encontrado documentación que prueba que ese plan realmente existía.

En otras palabras: el FA de entonces no proponía tales medidas porque fuera «fácil» impulsarlas. Brasil estaba muy cerca y el posible respaldo de la URSS muy lejos. El poder de Estados Unidos en la región estaba en su apogeo.

Por supuesto, argumentar a partir de la desaparición de la URSS que la única política económica posible es la defensa del capitalismo y su actual neoliberalismo, o sus variantes, es pura ideología.

c) Dentro de la lógica del pensamiento dominante figura un tercer argumento «decisivo»: En el país no hay capital para llevar adelante una política de desarrollo.

La falsedad de este aserto ha sido demostrada desde hace ya mucho tiempo. Podríamos citar a economistas como Paul Baran, Celso Furtado y una larguísima lista que fundamentaron hasta la saciedad la tesis contraria. En particular, incluso el actual vicepresidente de la República Danilo Astori planteó el tema en estos términos de que (no textual): «sin ir tan lejos, si observamos que, ciudadanos y empresas uruguayas tienen depositados en los bancos

radicados en el país unos 14 a 15 mil millones de dólares, además de unos 9 mil millones más en bancos del exterior (*Bank of International Settlements*, BIS) está claro que no es precisamente capital lo que falta en el país». <sup>62</sup>

Podría seguirse en este sentido analizando lo que hace el BROU con sus tenencias de activos líquidos, depositados en Nueva York o los varios miles de millones de dólares de «activos sin contrapartida» que el BCU tiene en forma de títulos de deuda pública extranjera, en su mayoría norteamericana. Hoy las AFAP pueden depositar el ahorro uruguayo en el exterior. Esos dineros están en los hechos financiando el desarrollo de otros países y la economía-casino internacional.

Parte de esa masa de recursos podría perfectamente destinarse a financiar inversiones industriales, investigación y desarrollo, y otros aspectos claves para la economía del país. No es un hecho de la naturaleza. Es una opción política. Si se lo presenta como inevitable es porque no se lo puede justificar de otra manera. Pero sigue siendo una opción política.

La historia demuestra que ha habido desarrollo capitalista tardío, pero solamente en las experiencias que desoyeron los dogmas hoy dominantes (Japón, Corea del Sur, Singapur, por ejemplo).

El desafío sigue siendo para los próximos años cambiar la modalidad de desarrollo. Para ello, sin duda, se debe interpelar tres aspectos centrales de la realidad: a) el papel del Estado en la economía, b) la inserción internacional, y c) el financiamiento del desarrollo.

Esto implica interpelar el imaginario y las construcciones teóricas neoliberales o neodesarrollistas de los últimos años, dejar de soñar con el espejo de las economías capitalistas desarrolladas como un punto de llegada posible, imposible además por sus implicancias ambientales. Pensar una alternativa debe partir necesariamente de una negación crítica de lo existente para construir algo nuevo, es decir, hay que animarse a ser políticamente incorrectos.

Del pasado debimos aprender que las recetas universales no funcionan y que el mercado no es neutro y su profundización solo lleva a que los que están mejor posicionados en la geopolítica del capital sean los ganadores.

## **El papel del Estado en la economía**

El Estado entonces debe articularse sobre nuevas bases sociales, lo que exige que su gestión no sea neutra o apática. Siempre

62 En *Inversión extranjera y desarrollo*, Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores del Uruguay, FCU, 1975.

hay alguien que decide, y si defendemos el mercado, dejamos que sean los empresarios. El Estado debe constituirse en una manija para la estructuración sectorial de la economía permitiendo una programación estratégica de la sociedad. Eso es hacer política en sentido amplio.

Para simplificar apuntemos como ejemplo la importancia de la gestión de los bienes comunes, en especial, la tierra.

*La tierra* es el sustrato de toda actividad humana. Participa, en este carácter, de bienes comunes tales como el aire y el agua o la luz solar. Sin embargo, a diferencia de ellos, la tierra en las sociedades de clase aparece apropiada por una parte de la sociedad: los terratenientes. De esa apropiación privada de un bien que debería ser común surge un «derecho»: el de percibir una renta para permitir el uso de la misma.

Este bien, tanpreciado como escaso, es una de las claves donde el Estado debería garantizar la democratización de su acceso, al igual que al aire limpio, al agua y otros como el crédito. Una estrategia podría ser el impulso de una ley de uso del suelo donde fije criterios de utilización de este recurso animando algunos sectores estratégicos que deberían alentarse y otros que no (incluso prohibirse, como es usual en países europeos). El Estado debería tener una estrategia distributiva para la tierra, financiada en buena medida por los propios terratenientes rentistas actuales, y estimulada por la baja en el precio de la misma. Dicha adquisición tendría dos fines: a) impulsar una política fuerte de colonización, utilizando al Instituto Nacional de Colonización (INC), con una meta de asentamiento de familias en el campo, en explotaciones colectivas, probablemente de tipo cooperativo; b) transformar al Estado en copartícipe de la ganancia extraordinaria de los emprendimientos de muy bajo valor agregado y de la captación progresiva de recursos genuinos para financiar la democratización del acceso a esos bienes comunes, acercar y viabilizar el crédito a los nuevos emprendimientos, potenciar la inversión en desarrollo científico-tecnológico, sin olvidar la preservación del medio ambiente y de los mismos recursos tierra y agua.

## **La inserción internacional**

El país sigue potenciando su inserción internacional subordinada a los designios del capital extranjero y de las necesidades de los países centrales. Hemos insistido en anteriores publicaciones en la necesidad de rescatar una integración regional latinoamericana, basada en la cooperación productiva, con criterios solidarios y no

solo mercantiles como la existente. Una integración sur-sur si se quiere, promover un comercio internacional entre países pobres, en una palabra: una integración de productores y no de consumidores como viene siendo la norma en los acuerdos internacionales que buscan abrir los mercados para simplificar la geopolítica colonialista del capital transnacional.

Por supuesto, una integración de ese estilo debe dejar de lado intereses nacionalistas mezquinos, debe convencer a los países grandes de asumir su mayor cuota solidaria, es decir, necesita mucha política en el sentido más profundo del término.

Para estos fines se necesita reforzar todos aquellos acuerdos que fortalezcan a los países y amplíen los espacios autónomos de decisiones. Implica animarse a desafiar el tejido institucional creado para cercenar los ámbitos nacionales y populares de decisión, ya sea ante la utilización de los recursos, la regulación de la economía, la estructuración del derecho y los compromisos asumidos, es decir, aceptar que hay formas diversas de concebir y planear la felicidad.

En este entendido, hay diversas estrategias que se tocan con el punto siguiente, la postura que los países toman ante las modas de la política económica y las formas de financiamiento del desarrollo.

El impulso real al Banco del Sur, convenios de comercio a largo plazo, programar cadenas productivas integradas, defensa común del ambiente, desarrollar la infraestructura no para tener venas aún más abiertas, sino para integrar nuestros pueblos.

## **El financiamiento del desarrollo**

Este punto es crucial y de ardua separación de los anteriores. Por supuesto, varios son herramientas indispensables pero con restricciones y que la elección de unas o de otras debe hacerse en la perspectiva de un proyecto nacional con viabilidad política.

La articulación de un sistema tributario que exija responsabilidad en el financiamiento a los diversos sectores, y en especial, a los más agraciados, para cumplir con un principio básico de justicia, se hace indispensable. A su vez, debe preexistir como contrapartida un criterio de repartición de los beneficios que atente contra las formas concentradoras y excluyentes típicas de los últimos años.

Los impuestos son una pieza clave en la definición de varios asuntos esenciales al desarrollo de la sociedad. Inciden decisivamente en la distribución del ingreso. Ya se señaló que el esquema tributario actual se asienta en los impuestos indirectos, lo que responsabiliza del mayor aporte al financiamiento del desarrollo al consumo popular, a los trabajadores que no ahorran y solo consu-

men. Esto es algo inadmisibles bajo un criterio de justicia. Asimismo, los impuestos estimulan determinadas actividades y desestimulan otras, pero en las definiciones de neutralidad de las políticas, esta herramienta se desperdicia.

Señalamos el escandaloso enriquecimiento de los propietarios de la tierra y el no menos escandaloso hecho de que el gobierno solo recaudó el 1,2% de esta suma. Esta injusticia debe ser abordada de inmediato.

Además, en el país hay aproximadamente 16,5 millones de hectáreas agropecuarias con una renta promedio estimada por el MGAP en los US\$ 100 la hectárea. Según la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del MGAP y a partir del Censo Agropecuario del 2000 (último disponible) los predios menores a 200 ha constituyen un total de 1,8 millones de ha. Bajo el supuesto de que tales predios «pequeños» no llegan a la renta promedio, igualmente el monto de la misma se eleva a 14,5 mil millones de dólares.

No obstante, el conjunto del sector agropecuario paga en la actualidad, por todo concepto, incluyendo impuestos al combustible que utiliza, contribución inmobiliaria rural, impuesto a la renta de la actividad empresarial (IRAE) y otros: menos de 180 millones de dólares anuales. A buen entendedor, el espacio fiscal que existe en el sector es muy amplio y permitiría la reedición de impuestos como el impuesto a la productividad mínima exigible (IMPROME) que se instituyó en la edad de oro de las burguesías lugareñas o de las ¿detracciones? que pudieran gravar el 50% de la renta excedente y recaudar más de 600 millones de dólares por tal motivo.

Las detracciones a las exportaciones pueden agenciar un fondo de estímulo a producciones como la lechería, generadores de puestos de trabajo y radicación de población en el campo y, conjuntamente, en el des-estímulo de producciones con papel social opuesto, caso la soja o la plantación de eucaliptos. En un esquema de desarrollo productivo sostenido y sostenible, los impuestos a la importación de productos podrían también ser parte de una política de planificación a mediano y largo plazo, para proteger la industria infante o permitir el desarrollo de nuevos sectores estratégicos.

Es imprescindible realizar una reforma tributaria que aumente el peso de la imposición directa a la riqueza acumulada y a las ganancias del capital en forma progresiva o progresional. A diferencia del discurso dominante, sobre la eficiencia y el costo del Estado, la bibliografía internacional apunta que en los países nórdicos, los más eficientes, la carga impositiva duplica a la existente en nuestros países. La misma CEPAL, que no puede ser acusada de una institución de la izquierda radical, sostiene que existe mucho espacio para la ampliación de los impuestos directos en la región.

Tres patas deberían pensarse como herramientas en tal sentido del financiamiento: a) el papel del endeudamiento y de la inversión pública; b) el papel del sistema financiero y en particular el bancario; y, c) el lugar que la inversión extranjera directa tendrá en el proceso.

a) He aquí un tema recurrente en la política nacional. El peso de la deuda pública condiciona toda la política económica. El pago de intereses es el primer capítulo del presupuesto de la nación. El resto queda condicionado a lo que «quede» después de dichos pagos. Esto debe cambiar. Gran parte de esta deuda se ha originado como resultado de sucesivas refinanciaciones de otras deudas, en gran parte ilegítimas, generadas durante la dictadura cívico militar. Y del resto, una gran parte también es hija de la participación estatal para reparar los efectos de varias crisis financieras, entenadas, a su vez, de estafas bancarias.

La auditoría de la deuda, conocer cuánto y por qué se paga, es vital. El ejemplo de Ecuador mostró el camino en este sentido.

La historia reciente de Argentina ilustra que con una moratoria de pagos de capital e intereses de dos años fue posible una renegociación «namistosa» que permitió una quita de más del 70% del capital documentado y una reducción sustantiva de los intereses que generaban los nuevos títulos emitidos. El país debe encarar este tema, tiene para ello diferentes opciones, pero la necesidad es rescatar la soberanía en el aspecto de las decisiones. Lo contrario, es sacrificar los intereses populares en aras de una supuesta simpatía de los mercados internacionales de capital que la historia muestra no nos han beneficiado.

b) El sistema financiero no es solo los bancos, pero el sistema bancario es por excelencia en el país el que cumple estas funciones. Por un lado, captan el ahorro de la sociedad. Y como los principales ahorradores son los capitalistas, captan parte de la plusvalía o producto social excedente en manos capitalistas.

Por otro, los bancos son emisores de dinero. A través del crédito, la mayor parte del dinero circulante es emitido por los bancos comerciales. El resto son los billetes emitidos por el Banco Central. Dado los recursos que manejan y la necesidad de utilizar los mismos de una forma que conduzca al desarrollo nacional es necesario poner urgentemente a dicho sector en concordancia con objetivos de desarrollo nacional. Durante varios años, muchos países avanzaron por ejemplo en topes sectoriales para las líneas de crédito, como forma de orientarlo a los sectores que entre todos acordemos priorizar.

La historia bancaria del país, en particular los últimos treinta años, está llena de episodios de quiebras, catalogables más bien como estafas, que ocasionaron al país enormes perjuicios. Se puede

afirmar con certeza que una parte muy significativa de la deuda pública que oprime hoy a la sociedad, y particularmente a los más pobres, se generó a través de la financiación pública de los desastres privados originados en quiebras bancarias.

Una medida clave, desde este punto de vista pasa por potenciar activamente el papel de la banca pública como palanca de la inversión pública y privada. La misma ya tiene un largo historial en el país y supo ser mayoritaria, tanto en depósitos como en activos financieros. El primer gobierno frenteamplista redujo su papel (Banco de la República), y el Banco Hipotecario ha sido prácticamente desmantelado. Tales bancos públicos, creados con la idea de fomentar la inversión y el desarrollo nacional en actividades productivas, industriales y comerciales o como financiador de la vivienda popular, se convirtieron en bancos públicos regidos por los intereses de mercado.

Importa en este sentido retomar las declaraciones del senador José Mujica: «He llegado a la conclusión de que el poder financiero no debe ser privado; debe ser de naturaleza pública» (aunque aclaró luego no estar planteando la nacionalización de la banca).<sup>63</sup>

El control de los flujos especulativos de capitales, la limitación o aun la prohibición de la exportación injustificada de los mismos, viajes u otros fines no claros y definidos, forman parte esencial de la soberanía nacional. El país ya lo conoció en el pasado y es esencial reactivarlo.

Directamente vinculado a esto está la necesidad del control de cambios. Las divisas que el trabajo de todos generan deben dirigirse a satisfacer las necesidades de las mayorías y de acuerdo a un programa de desarrollo nacional, y no para su uso en función exclusiva de empresarios y sectores adinerados.

c) Hoy la inversión extranjera directa (IED) alcanza niveles históricos, llega al 25% en términos aproximados de la inversión bruta fija total. Pero, tan importante como la cantidad es su calidad. O sea, en cuáles sectores radica y en qué condiciones lo hace. Es claro que la misma se vuelca fundamentalmente a los sectores extractivos primarios sin generar conocimiento nuevo en el país, y con una generación de empleo nula o aun negativa en términos netos. Por no hablar de los daños ambientales irreversibles que genera o aquellos cuya recuperación sería extremadamente costosa. Definitivamente afirmamos que el país no necesita ese tipo de inversión: en la historia del desarrollo de América Latina el mismo Furtado lo ha demostrado.

A su vez, en un contexto de desregulación y no control de capitales, los beneficios de la IED son sin duda coyunturales incluso en

63 *La República*, 25 de marzo de 2009.

términos de flujo. Por si fuera poco, se da en un contexto de beneficios fiscales de toda índole que acentúan su carácter negativo para el conjunto de la sociedad.

Por último, la generalizada y simultánea relación entre IED y tratados de protección de inversiones y libre comercio significa una pérdida trascendente de soberanía asociada a la misma. Un análisis de las probables ganancias de la ex BOTNIA arrojaban la conclusión de que en pocos años la empresa recuperaría todo el capital invertido y pasaría a operar con ganancias netas que retiran capital del país.<sup>64</sup> Hoy se puede afirmar que, con los resultados obtenidos, la empresa está muy cerca de este objetivo.

A diferencia de los fundamentalistas de mercado, el país y sus empresas públicas son exitosos en rubros esenciales como la energía, tanto eléctrica como el refinado de combustibles, el agua potable, el saneamiento, las comunicaciones y la fabricación de pórtland.

## **El desarrollo productivo**

Por lo anterior, este colectivo piensa que en Uruguay el Estado es el único capaz de afrontar el papel de articulador del desarrollo. Históricamente en todos los ejemplos de desarrollo capitalista exitoso (según sus criterios), eso es lo que ha sucedido. Los argumentos en contra de esta propuesta, que consiste en ampliar significativamente el papel del Estado en el aparato productivo, tanto en la fase de programación, como asumiendo la propiedad directa de sectores clave, se basan en una suma de falacias. Por ejemplo, la supuesta «ineficiencia intrínseca» de este. Pero sobran ejemplos de empresas privadas ineficientes, de todo tipo y tamaño, nacionales o de países «estrella», hayan o no quebrado. La experiencia nacional en cuanto a empresas fundidas (no sus propietarios) es, lamentablemente, muy rica.

Un elemento básico para romper la inducida ineficacia del sistema productivo actual exige diseñar una política industrial que dinamice el desarrollo innovador del sistema productivo uruguayo, potenciando la capacidad de compra del Estado, promoviendo las innovaciones a partir de los problemas específicos que plantean los procesos productivos actuales y futuros, articulando la inteligencia distribuida de trabajadores, empresarios e investigadores.

La nueva tecnología informática y de comunicaciones desarrollada en las últimas décadas hace cada vez más sencillo y barato el control a distancia de empresas de gran porte. Lo que antes ne-

64 Gustavo Melazzi y William Yohai, «¿Cuánto ganará Botnia?», en <[www.redu.org](http://www.redu.org)>, y *Brecha*, 2 de noviembre, 2007.

cesitaba de supervisión directa constante lo lleva adelante hoy un número de tecnologías ampliamente disponibles a bajo costo y con absoluta eficacia.

Por ejemplo, en la industria frigorífica, por citar un ejemplo, la imagen del propietario al pie de la balanza presenciando la pesada del ganado está llamada a desaparecer. El proceso está controlado por un conjunto de equipos electrónicos («cajas negras») cuyo funcionamiento es inviolable y que permiten un control absoluto en tiempo real de los insumos entrados y de los productos finales. Todo el proceso de producción es perfectamente controlable, transparente y supervisable a condición de que exista la voluntad de hacerlo.

Si varias décadas atrás el país tuvo un frigorífico nacional, es absolutamente sensato, posible y deseable que hoy también lo tenga. Nada de lo aquí expresado podría oponerse a su viabilidad económica. La apropiación de ganancias producida por la institución estatal puede destinarse a lo que entre todos decidan y no por unos pocos dueños. Es posible representar allí los intereses de la mayoría, el control de los precios, condiciones de la producción y acceso de los sectores populares (en especial los niños que en su mayoría son carenciados) a la carne, además de mejorar las condiciones de vida y trabajo.

Los obstáculos a estas propuestas no son económicos; son el fruto de decisiones políticas tomadas basándose en la definición ideológica de intereses de clase.

## **Comentarios finales**

Este apretado resumen no pretende agotar el tema ni transformarse en un esquema rígido. Pero está absolutamente claro para nuestro colectivo que no es posible cambiar el modelo de acumulación capitalista que hemos intentado describir en este trabajo sin modificar aspectos esenciales de las políticas económicas implementadas.

Es indiscutible que este cambio solo será posible en la medida en que los trabajadores organizados comprendan lo esencial de estos aspectos, y ellos hagan carne en su conciencia. Esa no es tarea de un grupo reducido de modestos militantes sociales dedicados al trabajo intelectual como los que integran esta Red. Pero, tan cierto como lo anterior es que ninguna idea se difunde y es adoptada por las mayorías si nadie la pone sobre la mesa de discusión.

Si logramos este último, modesto objetivo, habremos satisfecho lo esencial de nuestras aspiraciones.

## ESTRATEGIA Y REALIDAD DEL GOBIERNO 2005-2010

### Uno

El partido en el gobierno mantiene un discurso del cambio. Apela constantemente a una épica histórica y al sentimiento de pertenencia y compromiso por una sociedad justa y solidaria, alternativa a la actual.

Con el ánimo de alcanzar el gobierno, hace años cambió su autodefinición de izquierda por la mucho más difusa de progresista. Pero luego de más de cinco años en el gobierno nacional y más de veinte en la Intendencia de Montevideo, ámbito definitorio del Uruguay, los hechos, las realizaciones, son las que mandan.

De manera excelente, lo expresan las siguientes palabras: *No se es de izquierda tan solo por así declararse, sino que se es de izquierda por lo que se hace en pos de las transformaciones y construcciones necesarias. Es así que se llega a ser de izquierda.*<sup>65</sup>

Por lo tanto, son las realizaciones del día a día las que dicen del camino que se está recorriendo, lo que nos reintroduce en el tema que ya planteamos en anteriores evaluaciones: interrogarnos sobre el rumbo del devenir económico y de la política económica que impulsó (e impulsa) el gobierno.

Si atendemos los análisis, comentarios y discursos sobre la actuación del gobierno, palabras más o palabras menos, ellos son unánimes en concluir que este gobierno es mejor que los anteriores. Pero si bien esto es positivo, no es el tema central. Porque esto es mirar hacia atrás; incluso comparándose con gobiernos abiertamente antipopulares.

65 Beatriz Stolowicz: «La izquierda que gobierna en América Latina: elementos para un balance político», en: B. Stolowicz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina, un balance político*, Ed. Aurora, Bogotá, 2008, p. 15.

Nuevamente, en palabras de B. Stolowicz: «En esas posturas acríticas solo se piensa en términos de proceso cuando se mira hacia atrás, desde donde se viene, pero no se piensa *el presente en lo que está construyendo de futuro*».<sup>66</sup> Más que las buenas intenciones importan los hechos, lo que en concreto se construye. La política y la política económica encuentran aquí su razón de ser, su tarea: hacer que lo necesario sea posible.

Pero el futuro no se construye con pragmatismos; esto solo consolida lo existente. Tampoco girando estérilmente en torno a detalles. Es imprescindible tener un pensamiento estratégico de adónde se va. Por supuesto que no algo rígido, predeterminado al estilo de las «imágenes objetivo» a quince o veinte años. Se trata de la orientación, el rumbo central y los elementos claves y viables para ir construyendo paso a paso esta posibilidad.

Se trata de *hacer posible lo necesario*.

En este capítulo, aportemos algún comentario más general, a nivel de sistema, para clarificar, con los hechos, la estrategia de adónde se va.

## Dos

El Frente Amplio, el partido político en el gobierno, nunca se pronunció por el socialismo.<sup>67</sup> Pero de muy variadas maneras y con reiteración se manifestó a favor de una sociedad sin explotación del hombre por el hombre, sin dominados en función de género, edad, etnia o religión, en la cual predominen la solidaridad y no la competencia de todos contra todos, el compartir frente al egoísmo consumista, la búsqueda del bienestar y no del dinero como un dios en cuyo altar sacrificar la conciencia de los hombres. Últimamente, y ante la debacle planetaria, también declara preocuparse por la defensa del ambiente

A no olvidar: prácticamente todas las características negativas que señalamos son inherentes al sistema capitalista.

66 O. cit., p. 345.

67 El oficialismo persistentemente destaca este punto como justificativo de «no avanzar más» de lo que lo hace. Pero si nos remitimos al Programa del FA, no olvidemos que tampoco figuraban en él la firma de un Tratado de Protección de Inversiones con Estados Unidos, el impulso al ALCA (frustrado solo por la movilización popular), pagar al contado la deuda con el FMI mientras aquella para viviendas de jubilados a treinta años, favorecer a toda costa el capital extranjero y, también, al nacional; proponía «que pague el que más tiene» y no solamente los salarios altos, pegándole de paso a sectores medios, y tantas otras medidas. En definitiva, hace años el «Programa FA» solo es referencia para el gobierno si se toma para justificar su actitud de «no se puede», y seguir favoreciendo al capital. Un Programa «p'a lo que guste mandar» el gobierno.

Dicho en términos más sencillos aún: la aspiración mayoritaria que llevó al Frente Amplio al gobierno anhela una sociedad ética, solidaria, transparente, democrática. En la cual el trabajo garantice el bienestar, la tranquilidad de vivir decorosamente y que los hijos y nietos disfruten de la alegría de vivir con seguridad y en armonía con la naturaleza. A esto se dedica la Economía Política, y no a los «grandes números», donde «todo va bien».

¿Ofrece el capitalismo una perspectiva en este sentido? Casi trescientos años de capitalismo dan una clara respuesta negativa. Este capitalismo, el realmente existente, el que dramáticamente condiciona la vida de miles de millones de seres humanos, es muy «en serio», y está más allá de ingenuas aspiraciones de transformarlo «en aras de la bondad». Esta sí es una utopía fantasiosa.

### Tres

La tarea es construir algo superador. En el sentido, en el rumbo señalado por la aspiración mayoritaria de la población, unos propondrán el socialismo (es nuestro caso), otros las comunidades cristianas o los kibutz, varios intentarán una vida naturista, en fin, muchas son las vertientes positivas para ello. Todas necesarias, y entre todos construiremos.

Construir «paso a paso» la posibilidad, dijimos antes. Una genial imagen en este sentido la aportó el notable poeta y dramaturgo alemán Bertolt Brecht:

*Voy caminando con un ladrillo en la mano,*

*Para mostrarle al mundo cómo va a ser mi casa.*

Arribamos así al tema central de la evaluación del primer período de gobierno del FA. De la mano de Brecht podemos (debemos) preguntar: ¿y cómo va a ser mi casa?

En estos cinco años, el elenco en el gobierno, ¿comenzó a construir, paso a paso, algo superador del actual sistema por el cual se organiza la economía, el empleo, los salarios, etcétera? ¿Concretó al menos los primeros escalones de los necesarios y tan declarados cambios de fondo, estructurales, en Uruguay? Ese pensamiento estratégico, de largo plazo, ¿dónde podemos verlo en acción?, ¿dónde podemos reconocer sus pistas?

Lamentamos decirlo, pero en la REDIU no tenemos dudas. La respuesta a estas imprescindibles preguntas o a similares que se formulen es negativa. Por el contrario, los hechos reseñados en las páginas anteriores demuestran que: *El gobierno del Frente Amplio, durante 2005-2009, consolidó y profundizó el desarrollo del capitalismo dependiente en Uruguay.*

A partir de aquí, el futuro no ofrece buenas perspectivas para los sectores populares. Las consecuencias dramáticas del capitalismo, inherentes a él, continuarán. Hace muchos años, una pensadora y militante alemana<sup>68</sup> escribía que la alternativa era el socialismo o la barbarie. Hoy, a las injusticias sociales se agrega la sombría perspectiva ambiental, que pone en la ruleta rusa del beneficio de los capitalistas el futuro del planeta.<sup>69</sup> ¿Cómo podemos catalogar el futuro si no comenzamos hoy a cambiar las causas del problema?

Nuevamente, con los poetas:

*Qué pena si este camino...*

*Fuera de muchísimas leguas...*

*Y siempre, siempre, se repitiera.*<sup>70</sup>

## **Cuatro**

¿Qué significa «consolidar y profundizar» el capitalismo? Este sistema social se organiza en función de la tasa de ganancia. Quienes deciden qué y cómo producir son los capitalistas, los empresarios, en función de la ganancia que esperan obtener. Si lo consiguen, pueden asegurar un proceso continuo de reinversión de ganancias, dando lugar a la reproducción ampliada del capital, que comúnmente conocemos como «el desarrollo». Durante todo este proceso, nada debe cuestionar la posición dominante del capitalista en la sociedad, su propiedad del capital, ni su poder de decisión sobre el proceso productivo.

Si lo anterior transcurre en un país donde el control de las variables económicas fundamentales obedece sobre todo a factores externos (empresas transnacionales, mercados, fuentes de financiamiento) hablamos de un capitalismo dependiente. Por lo general, a este esquema se asocian capitalistas «nacionales». En otras palabras, el control de la reproducción ampliada se ejerce básicamente desde el exterior. No hay control nacional de las variables económicas fundamentales.

En conclusión: consolidar y profundizar el capitalismo dependiente gira en torno a:

1. el aumento en la tasa de ganancia;
2. consolidar el control de la gestión por el capitalista;
3. garantizar el funcionamiento dependiente de la reproducción del capital.

Ordenaremos lo que sigue en función de estos tres puntos.

68 Rosa Luxemburg.

69 Como lo señalamos en p. 6: El socialismo ya no es una utopía, es una necesidad.

70 León Felipe.

## **El aumento en la tasa de ganancia**

Las estadísticas del país no aportan datos para ello. El sistema de cuentas nacionales obedece estrictamente a los postulados de la teoría neoclásica (neoliberal, etcétera), por lo cual no solo no la calcula sino que ni le interesa, pese a que es la primera preocupación de cualquier empresario.<sup>71</sup> Es más, el Banco Central, insólitamente, dejó de calcular el llamado «excedente de explotación», una lejana aproximación a las ganancias empresariales.

Es por ello que mientras esperamos estadísticas serias, solo podemos enumerar aislados pero impactantes datos en este sentido.

En oportunidad de referirnos a la distribución del ingreso, mostramos la pérdida de participación de los trabajadores en la riqueza generada. Con base en ese análisis, se constata que cada año los asalariados transfieren 1.000 millones de dólares a los empresarios.

Solo por renta de la tierra, vale decir basándose en la propiedad (aparte de los beneficios por la explotación), los terratenientes obtienen alrededor de 1600 millones de dólares cada año.

Se estima que las exenciones tributarias a los empresarios alcanzan al 4% del PIB. Esto significa otros 1.200 millones de dólares anuales.

¿Cuál es el monto de tributos que evitan las empresas ubicadas en zonas francas?

Vimos que el sector agropecuario paga menos tributos que el resto de la economía; un monto no menor a los 700 millones de dólares (sin contar las devoluciones y otros beneficios al sector). ¿Cuánto es el beneficio que implicó la rebaja del impuesto a las ganancias empresariales del 30 al 25% adoptado por la reforma fiscal?

No es «ganancia», pero no podemos dejar de mencionarlo una vez más. Durante los últimos años, el precio de la tierra se ha incrementado a un ritmo nunca antes visto (véase capítulo 2). Para los propietarios de más de 200 ha, ello significó un enriquecimiento de 30.790 millones de dólares, un aumento escandaloso de su patrimonio, y por el cual pagaron la ínfima suma del 1,2% como impuestos.

¿En cuánto aumentó el patrimonio de los sectores populares? No es fácil encontrar en la historia aumentos tan increíbles de la desigualdad social.

71 No es la única variable importante que las cuentas nacionales ignoran; la serie es muy larga. Por ejemplo: se desconocen el monto del capital invertido (total y por sector); los gastos productivos e improductivos en la economía, la inversión por destino sectorial y ramal, la distribución funcional del ingreso (asalariados/capitalistas), cuánto se produce en las zonas francas, cuál es el grado de explotación del trabajador, cuál es el grado de monopolio, el nivel de la renta del suelo, etcétera.

## **Consolidar el control de la gestión capitalista**

El tema central a considerar aquí, la autoridad absoluta del capitalista «portón adentro de la fábrica o la oficina» no estuvo siquiera planteado en el período de gobierno. Es más, aun ante situaciones de vaciamiento de empresas o quiebras que ofrecieran dudas, y pese a persistentes reclamos del PIT-CNT, el gobierno no avanzó en la legislación u otras medidas a adoptar ante tales situaciones.

Anotemos una relación (imposible que sea exhaustiva) de aspectos que conducen a la idea central destacada en el título: el respeto irrestricto a la autoridad empresarial.

Dos comentarios adicionales. Como verán no se trata de situaciones y temas «descabellados», irrealizables. No solo por su contenido, sino porque muchos de ellos fueron o son llevados adelante por muchos gobiernos sudamericanos.<sup>72</sup> Por otra parte y desde otro punto de vista, se trata de una larga serie de *oportunidades* que se desaprovecharon, de ignorar *propuestas* realizadas por el movimiento sindical u otras organizaciones sociales.<sup>73</sup>

El gobierno legitimó y defendió sistemáticamente el papel del empresario como fundamental y decisor determinante para el desarrollo; su inversión y gestión como garantía de ser las mejores decisiones posibles. Le dio apoyo permanente por diversos mecanismos, destacando la Ley de Fomento de la Inversión (véase nuevamente la síntesis).

En el plano internacional, lo complementó con la ubicación privilegiada que se brindó al capital extranjero. Reafirmó que sin su concurso Uruguay no tendría posibilidades de «desarrollo», concretado en una larga serie de facilidades que se le otorgó: en la absoluta libertad para entrar y salir del país incluso al capital especulativo; no estableció restricciones a su actuación interna, ni siquiera ambientales; otorgó libertad total a los radicados en las zonas francas; rechazó el impedir a extranjeros la compra de tierras, fronterizas o no; no revisó ninguna resolución de anteriores gobiernos para el libre accionar del capital extranjero.

Respetó plenamente el muy fuerte avance en la concentración y extranjerización de la tierra y de agroindustrias estratégicas,<sup>74</sup> y se opuso a cualquier propuesta que buscara limitar este proceso.

Reafirmó la garantía que significa seguir los lineamientos del FMI. Su deuda se pagó al contado, y luego se afirmó que si se se-

72 Lo cual no significa tomar alguno(s) de esos gobiernos como ejemplo; todos tienen sus problemas y virtudes, sus procesos nacionales. Nos referimos a las medidas concretas.

73 Al respecto, por ejemplo, véase *Otro camino económico* (96 pp.) y *El necesario golpe de timón* (200 pp.), publicados por la REDIU, y *El II Congreso del Pueblo* (436 pp.) editado por la Universidad de la República.

74 Muy controlados en los países metropolitanos.

guía su «programa» no era por imposición sino porque era «nuestro» programa.

Hubo una defensa estricta del respeto a la propiedad privada y un rechazo a todo lo que pudiera cuestionarla, aun donde es evidente la preeminencia del interés social ante el privado. Incluso ante decisiones empresariales de aumentos desmedidos de precios, tímidamente se les pidió (literalmente) que fueran condescendientes, pero ninguna medida concreta que cuestionara sus decisiones.

No hubo ningún paso adelante que al menos iniciara la construcción de una relación diferente entre el trabajo y el capital (¿quizás algún tímido estímulo a cooperativas?). Los planes sociales se ubican dentro de los lineamientos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (II Consenso de Washington»). El Instituto Nacional de Colonización no dispone de recursos ni de planes para llevar a cabo los objetivos que le marca la ley de su creación (de 1948). Incluso Alcoholes del Uruguay (ALUR) solo opera gracias a la ayuda venezolana, e impulsó una gestión típicamente capitalista, consolidando incluso a los propietarios del ingenio varias veces fundido (el ingenio, no sus dueños). Pese a sus reclamos, los trabajadores no consiguen participar en la gestión ni siquiera en las empresas públicas, de todos.

Las empresas públicas es todo un tema. Luego de los plebiscitos contra la privatización de algunas de ellas no se avanza siquiera en su aplicación, como es en el caso de la OSE y ANTEL. En PLUNA se implanta una novedad: inversión privada con garantía estatal; en el medio del puerto de Montevideo se impulsa una terminal de contenedores 100% privada. Se privatizan incluso las ideas: los proyectos de desarrollo no surgen del gobierno; los que se impulsan son los privados; los programas urbanos en Montevideo van a «licitación de ideas». Es también a partir de Montevideo que se consolidó la idea de que si no existen «sponsors» no pueden realizar obras. Siempre lo privado como determinante.<sup>75</sup>

En última instancia, no se avanzó allí donde era más fácil, donde ya existen áreas de producción donde operan empresas (nada pequeñas) propiedad de todos y en las cuales sus objetivos responden a decisiones colectivas de los uruguayos, no de un capitalista solo interesado en su ganancia. Es en este ámbito donde es posible aplicar de inmediato un criterio central: ir restando áreas a la actividad mercantil, al lucro privado, para conducir las progresivamente a actuar con una lógica solidaria, con propiedad social, y para el

75 Actualmente, el MTOP basará sus obras de infraestructura en los «acuerdos público-privados» y en el financiamiento exterior proveniente de IIRSA, programa continental del Banco Mundial, orientado en realidad a «más y mejores venas abiertas de América Latina».

bienestar de la mayoría. Un proceso de desmercantilización de actividades que la mayoría de la población considere necesario.

Y para finalizar: es permanente la reiteración a todo nivel de la defensa de la competencia; en realidad, pura ideología capitalista. Todo funcionaría mejor, dicen, si existiera competencia; «el malo» es el monopolio; se reitera al infinito que una política económica sana debe fomentar la competencia; como si la competencia no generara necesariamente los monopolios, algo que la historia confirma a plenitud. En el fondo, defender la competencia es reafirmar su matriz, el capitalismo.

### ***Consolidar el capitalismo dependiente de Uruguay***

Si no tenemos capacidad de influir en los mercados ni en los precios de nuestros principales productos de exportación, si se dan las máximas garantías al capital extranjero e incluso todas las facilidades —vía las zonas francas y la Ley de Fomento a las Inversiones— al capital transnacional que se radica en el país, sumado al máximo beneficio y garantías que derivan de firmar Tratados de Protección de Inversiones,<sup>76</sup> si adolecemos de una sujeción total por deudas, tal como lo estaba cien años atrás un peón ante su patrón en el campo, ¿alguien se atreve a afirmar que el gobierno inició un proceso de rechazo a la dependencia y consolidación de la soberanía nacional?

Si balcaneamos (una suave expresión) los procesos de integración de Sudamérica, si permitimos e incluso nos enorgullecemos de ser exportadores de materias primas, en un claro proceso de re-primarización de nuestra economía,<sup>77</sup> junto con la venta a extranjeros de núcleos dinámicos claves en los sectores productivos más importantes, si no impulsamos nuevos sectores dinámicos que vayan más allá del saqueo de nuestros bienes comunes,<sup>78</sup> ¿en qué ciclos productivos nos mantenemos y quiénes deciden en ellos?

76 La máxima conmoción causada por uno de ellos fue a partir de la demanda de la Philip Morris al Estado uruguayo, pese a que, intencionalmente, aquí se centró la discusión en «lo maligno del tabaco», cuando el tema de fondo era el otro, el Tratado de Protección de Inversiones (TPI) y su correlato, la aceptación del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) para resolver las diferencias, lo cual es depositar en manos del Banco Mundial (es decir, de los Estados Unidos) nuestra soberanía al respecto.

77 Con un Ministro de Economía que con orgullo repite el sentirse «fisiócrata».

78 Es común referirse a los «recursos naturales». Rechazamos tal denominación, por dar la impresión de que están allí, desde siempre, y son producto de la naturaleza, libres y a disposición del primero que los ocupe o extraiga (obvio, por quienes tienen el capital suficiente, los empresarios). Por el contrario, bienes comunes da a todos la idea de que son propiedad común, que debemos por tanto defenderlos de saqueadores casi siempre extranjeros, y aprovecharlos para el bienestar de toda la sociedad.

Si el gobierno declara que fomenta la investigación y el desarrollo, pero la realidad es que los recursos que le destina son ridículamente bajos, a un nivel que nos coloca junto a Haití, ¿dónde está la aplicación del conocimiento nacional («clave», dicen, para salir de nuestro atraso) para consolidar bases tecnológicas para un desarrollo autónomo?

*En definitiva: pese a lo prometido durante décadas, a lo largo de cinco años el gobierno consolidó que las decisiones fundamentales de nuestro desarrollo se orienten en función de los ciclos de reproducción del capital, sobre todo extranjero. El rumbo de nuestra economía no obedece a decisiones soberanas ni a objetivos populares, y la política económica lo convalidó sin asumir un proceso en sentido contrario.*



## SEGUNDA PARTE

Aportes para comprender  
la etapa actual de desarrollo del país y la región



---

# LA «IZQUIERDA» PROGRESISTA Y EL PROYECTO DEL CAPITAL

Antonio Elías<sup>1</sup>

## Introducción

Los intereses del trabajo y el capital convivieron y disputaron en temas cardinales en el primer gobierno del Frente Amplio, en particular en temas relacionados con la inserción internacional y la concentración y extranjerización de la tierra. El rasgo capitalista estructural, la explotación de la fuerza de trabajo, mantuvo invariadas las formas que en Uruguay han tenido carácter duradero: alta precariedad e informalidad del trabajo, escasa agregación de valor, en definitiva, un sistema productivo de mala calidad y baja competitividad. En dicha disputa desigual el dominio del capital fue creciendo a lo largo del tiempo y se consolida el modelo extractivista exportador con su consecuente proceso de primarización, la profundización de la apertura a la inversión transnacional en nuevas instalaciones y la extranjerización de la capacidad productiva existente, en particular de la tierra.

El peso que en esta disputa ha tenido la clase trabajadora se muestra en la ampliación de los derechos de los asalariados y el consecuente fortalecimiento de los sindicatos. Esta situación fue calificada por nosotros como «los caminos que se bifurcan», asumiendo que no se podía transitar ambas tendencias sin llegar a un punto de confrontación. El tiempo ha demostrado, al menos hasta ahora, nuestro error; en el corto plazo los beneficios salariales obtenidos y las mejoras en las condiciones laborales han logrado que importantes sectores de trabajadores apoyen al gobierno independientemente de los profundos cambios estructurales que se están produciendo en la economía a favor del gran capital.

1 Máster en Economía, docente universitario, asesor sindical, miembro de la REDIU y Presidente de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico.

El acceso a la presidencia de José Mujica implica una profundización del modelo del capital a través de un proyecto político de «unidad nacional» y «capitalismo en serio» para lo cual hizo acuerdos con: el ministro de economía de Tabaré Vázquez y actual vicepresidente, Danilo Astori, a quien entregó la conducción económica para garantizar la continuidad del modelo; los partidos de la derecha tradicional que son incorporados a cargos de gobierno en las empresas públicas, los bancos y los organismos de enseñanza; los grandes empresarios extranjeros a los que garantizó la seguridad de sus inversiones; las fuerzas armadas a las que libera de responsabilidad respecto al pasado e integrara en actividades de apoyo social. En el interior del nuevo gobierno la disputa entre los intereses del trabajo y el capital es prácticamente inexistente.

### **Acerca de la definición de «derecha»**

Analizar la realidad política en términos de derecha o izquierda es un tema evidentemente arduo si se considera el acelerado proceso de cambios ideológicos y políticos que desdibujan las fronteras entre derecha e izquierda.

En la realidad revolucionaria francesa del siglo XVIII se acuñó el concepto de izquierda y derecha, los cuales surgen de la posición física que tenían los diferentes sectores dentro de la Asamblea Nacional. A la derecha se sentaban los girondinos —empresarios y grandes comerciantes que integraban la gran burguesía— que consideraban prudente hallar un acuerdo con la monarquía y la nobleza, limitando el poder real, pero sin permitir el derecho a voto a las clases pobres, que no pagaban impuestos. A la izquierda, se ubicaban los jacobinos —integrado por profesionales y modestos propietarios—, que querían abolir definitivamente la monarquía y proclamar una República democrática, con derecho a voto para todas las clases sociales.

En esa lógica de ubicaciones relativas es indudable que los gobiernos del Frente Amplio están a la izquierda de los partidos llamados tradicionales: el colorado y el blanco —colores que se corresponden con las divisas que portaban en las guerras civiles desarrolladas a principios del siglo pasado—.

El partido blanco o nacional ha representado los intereses de la burguesía ganadera y los sectores rurales en general; el colorado o batllista, en tanto, representa los intereses de la burguesía industrial y las capas medias urbanas. El Frente Amplio (FA), por su parte, es una coalición policlasista que incluye en su base social a sectores importantes de trabajadores, capas medias y sectores menores de la burguesía nacional.

Más aún, la creación del Frente Amplio (1971) es el tercer jalón de un proceso de unidad de la izquierda; el primero es la realización del Congreso del Pueblo (1965); el segundo, la fundación de la Convención Nacional de Trabajadores (1966), la unidad sindical que aún perdura.

La unidad política en torno a una única herramienta, el FA, se plasmó en medio de intensas luchas populares contra los efectos de una reestructuración capitalista que suponía mayores niveles de explotación y el desmantelamiento del Estado de bienestar. El programa fundacional del Frente Amplio se basa, con pequeñas variantes, en el aprobado en el Congreso del Pueblo, que incluía entre sus principales medidas la ruptura con el FMI, la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior y la banca. Un programa esencialmente antiimperialista y antioligárquico que no impidió, ni ocultó, la existencia de diferencias profundas acerca de cuáles eran los caminos para la acumulación de fuerza y el acceso al poder. En aquella época se diferenciaba claramente el acceso al gobierno del acceso al poder. Queda claro entonces que por composición y por trayectoria histórica el FA está a la izquierda de los partidos blanco y colorado.

También se asocia el concepto de derecha a otros valores como: el pensamiento religioso ultramontano, el rechazo del aborto y del reconocimiento de los derechos de los homosexuales, la reducción de la edad de imputabilidad de los delincuentes juveniles, el encuadramiento colectivo en estructuras autoritarias rígidamente jerarquizadas y disciplinadas.

La izquierda se reduciría, como contrapartida, a quienes propician superar desigualdades y generar formas democráticas más incluyentes. En Uruguay ese límite se torna muy borroso. A título de ejemplo debe observarse que el doctor Tabaré Vázquez, en su calidad de presidente de la República, vetó una ley que legalizaba el aborto, la cual había sido impulsada y aprobada por su fuerza política.

Una posición mucha más precisa del concepto de derecha surge de las revoluciones de mediados del siglo XIX, del desarrollo del pensamiento marxista y el crecimiento de la clase obrera en los países avanzados que situaron a la lucha de clases como núcleo central de la definición de izquierda. En ese sentido, el concepto de izquierda asume un carácter definitivamente anticapitalista y el de derecha se asocia a la defensa y profundización del capitalismo.

En esa lógica se asume que la derecha es el segmento del espectro político asociado a posiciones capitalistas, conservadoras, que consideran prioritario el mantenimiento del orden social establecido, enfatizan el libre mercado por encima de la intervención del Estado, e impulsan valores individualistas y consumistas. Esto puede

ir o no acompañado de un discurso nacionalista pero, más allá del discurso, en general se asocian a los países dominantes y al gran capital transnacional.

Los cinco primeros años de administración frenteamplista, una alianza de intereses socioeconómicos contrapuestos y políticamente heterogéneos, demostraron la existencia real y efectiva, aunque desigual, de una disputa por la hegemonía, el programa y la agenda de gobierno que alcanzó su máxima expresión en la confrontación por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

La ampliación, profundización y consolidación de los derechos de los asalariados, en particular los privados, marcaron el peso que en esta disputa tuvo la clase trabajadora. La profundización de la apertura a la inversión transnacional, la primarización de la producción y la extranjerización de la economía, en particular de la tierra, muestran el peso de la clase capitalista.

Ambas tendencias han tenido cabida y expresión en el gobierno del FA, convivieron y disputaron al interior de la fuerza política en temas cardinales, tales como: la inserción internacional, la relación entre el capital y el trabajo, la concentración y extranjerización de la tierra, el patrimonio empresarial del Estado, la explotación del subsuelo y de los puertos. Dicha disputa —por la dirección de los cambios y no por la velocidad de los mismos— concluyó con un predominio de los sectores ligados al capital que se expresa en una profundización gradual del capitalismo.

## **El proyecto del capital**

El proceso de reproducción ampliada del capital exige ampliar permanentemente los mercados. Esto se intensificó desde 1970-1975. El desarrollo de las fuerzas productivas —revolución científica y tecnológica mediante— generó economías de escala y capacidades de producción que requirieron para su realización de la ampliación sustancial de los mercados. Para facilitarla se implementó un proceso de cambios institucionales que eliminaron las fronteras económicas a mercancías, capitales e inversiones directas. La desaparición del bloque socialista y la transición al capitalismo de China expandieron —como nunca antes— un mercado mundial profundamente interconectado, bajo hegemonía de los Estados Unidos.

En el Cono Sur, se aplicó a sangre y fuego desde los setenta una concepción económica que luego adquiriría, en los noventa, la denominación de «Consenso de Washington»<sup>2</sup> con sus preceptos de aper-

2 John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Ediciones Gernika, México, 1991.

turas, desregulaciones, privatizaciones y reducción del tamaño y papel del Estado. Ante su obvio fracaso, la derecha ha desplegado una intensa ofensiva para neutralizar cualquier «alternativa al neoliberalismo» que no le convenga. En ese marco, las reformas de segunda generación que impulsa el Banco Mundial, desde fines de los noventa, se presentan como una alternativa «progresista» en la medida que reconocen el papel del Estado —aunque impulsan su despolitización a través de unidades «técnicas» autónomas— y su política asistencial de atención a la extrema pobreza.

En América Latina el bloque dominante logra que la «nueva izquierda» ejecute su «alternativa antineoliberal»: un progresismo que postula que es posible ir más allá del neoliberalismo sin tocar el capitalismo, una nueva «tercera vía» que es presentada como alternativa «progresista». Algo así como sacar el mantel sin volcar los vasos: un pase de magia.

Las principales banderas discursivas de este nuevo consenso, impulsado desde el Banco Mundial,<sup>3</sup> son que el Estado es imprescindible para el desarrollo, y el reconocimiento de que el mercado por sí mismo no resuelve la pobreza ni la inestabilidad económica. Para poder afirmar que eso supera el neoliberalismo se asume la falacia de reducir el proyecto del capital de las tres últimas décadas a un estado mínimo que aplica las recetas del Consenso de Washington, bajo la responsabilidad del FMI y el Banco Mundial.

Se oculta así que el Estado neoliberal intervino —y sigue interviniendo— intensamente en favor del capital financiero y las empresas transnacionales, en un proceso expropiatorio que reestructuró radicalmente todas las relaciones sociales entre capital y trabajo en beneficio del primero. Ese proceso contó y cuenta con el respaldo de empresarios locales y un conjunto de políticos e intelectuales que reproducen el discurso del bloque dominante.

La «tercera vía» —reiteradamente fracasada en Europa y el resto del mundo— plantea «reformular las reformas» corrigiéndolas y ampliándolas, reafirmando, entre otras, la apertura total de nuestras economías y la eliminación del Estado productor. En esencia sostienen que las medidas en favor de la centralidad del mercado eran buenas pero fueron mal implementadas debido a la ausencia de instituciones adecuadas. Cuestionan tanto las reglas formales (marco constitucional y legal) como las informales (cultura, hábitos e ideología).

3 *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington DC, 1997. *Más allá del Consenso de Washington. La era de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington DC, 1998. *La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en el América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington DC, 1998.

Este proceso de reformas institucionales —que implica importantes modificaciones legislativas— tiene entre sus fines, por un lado, políticas públicas asistencialistas para asegurar la cohesión social y legitimar el sistema; por otro, estabilizar las reglas de juego y «transparentar» el Estado para hacerlo previsible para los inversores transnacionales. Se busca reducir el papel del gobierno a una administración despolitizada, supuestamente neutra frente al capital, aunque en la práctica se subordina el Estado y sus recursos a la inversión extranjera, que se supone es el único motor posible del crecimiento. Esta es la alternativa «progresista» en Brasil, Chile y Uruguay, que se presenta como la «única posible» porque cuenta con el apoyo de los empresarios y de los organismos multilaterales de crédito.<sup>4</sup>

La «tercera vía» profundiza la ofensiva de las empresas transnacionales sobre América Latina con un discurso que pretende resolver la contradicción capital productivo-capital financiero fomentando inversiones extranjeras directas. La penetración transnacional es la ocupación física de nuestros territorios en infraestructura petrolera, energética e hídrica, minería, transporte multimodal y todo tipo de recursos naturales. Es un proceso de neocolonización que profundiza la primarización de la economía y se apropia del excedente generado.

Este proyecto del capital incrementa la brecha entre los países del centro y de la periferia, el crecimiento de la pobreza, la desindustrialización, la pérdida del control de los recursos naturales y, sobre todo, un retroceso ideológico en la mayor parte de nuestros países, donde se asume que no existen alternativas al capitalismo.

## **La derrota ideológica**

El proceso de crecimiento de las fuerzas populares a partir de la unidad sindical y política fue severamente golpeado cuando la dictadura cívico militar (1973-1985) arrasó a sangre y fuego los derechos fundamentales de los trabajadores y el pueblo. El modelo de acumulación del capital exigía una reestructuración profunda de las fronteras económicas, el papel del Estado y las relaciones entre capital y trabajo que no era viable en un sistema democrático con una sociedad movilizadada.

La izquierda asumió la mayor parte de los costos en la lucha contra la dictadura y en la salida democrática se vio fortalecida, aunque se ampliaron las diferencias a su interior respecto al pro-

4 Antonio Elías (comp.), *Los gobiernos progresistas en debate*, Clacso libros-ICD, Buenos Aires, 2006.

yecto común. Esto se reflejó en el apoyo o rechazo a los acuerdos realizados con los militares para que abandonaran el gobierno (Pacto del Club Naval).

Luego de la caída del muro de Berlín y el colapso del socialismo real, sectores importantes de la izquierda abandonaron la concepción de la lucha de clases. El proyecto socialista fue sustituido por un discurso «izquierdista» que se declaraba huérfano de proyecto, por lo que terminó privilegiando la conciliación de clases expresada en las políticas de Estado y en la alternancia de partidos en el gobierno.

La lucha por una «democracia social y económica» que resumía y sintetizaba esta perspectiva izquierdista respecto a una democracia política burguesa que se limitaba, en el mejor de los casos, a garantizar el derecho al voto se transformó, para muchos, en mejorar el nivel de vida de la población a través de una profundización del modelo del capital.

La lucha por el poder y una salida anticapitalista —que suponen una ruptura del statu quo— quedaron de lado, no solo como práctica socio político limitada por una determinada correlación de fuerzas, sino como sustento ideológico fundamental de muchas organizaciones de la llamada izquierda. Todo esto, por supuesto, con diferentes énfasis y niveles de profundidad en las organizaciones que integran las principales herramientas comunes.

En los caminos de acceso al gobierno en el Frente Amplio fueron cayendo y quedando muchas banderas bajo el supuesto, nunca demostrado, de que no eran convenientes para la acumulación de fuerzas electoral. La lucha contra el capitalismo se transformó en la lucha contra el neoliberalismo, y la lucha contra este último se transformó, en un pase de magia, en la recuperación de un Estado que garantice el buen funcionamiento del mercado.

La caída del bloque socialista, la ofensiva ideológica neoliberal y el acceso del FA al gobierno de Montevideo, en 1990, incidieron para que el programa fundacional comenzara a ocupar una importancia cada vez menor en las definiciones políticas del FA. Los procesos de alianzas y negociaciones indujeron la centralización de las decisiones y el predominio del componente coalición sobre el de movimiento en la práctica política.

Las definiciones programáticas se fueron morigerando: primero, en forma ambigua, para acercar a sectores moderados; luego, frontalmente. Para obtener el aval de los señores del «mercado» se aceptaron cuatro principios: a) el mantenimiento y profundización de un orden constitucional y legal favorable al capital; b) la «política» no interferirá con las decisiones libres del mercado; c) la primacía de la democracia representativa sobre la participativa; d) el compromiso

de garantizar la alternancia política, renunciando a los procesos de transición al socialismo.

Cuando la mayoría de la dirección frenteamplista asume en los hechos esos «principios» e impulsa la humanización gradual del capitalismo renuncia, en los hechos, a los objetivos históricos de la izquierda. Así de claro, así de rotundo, para quienes entendemos que este modelo concentra y centraliza la riqueza a la vez que produce y reproduce la desigualdad, la pobreza y la exclusión.<sup>5</sup>

Un proyecto de izquierda no subordina el desarrollo autónomo a la inversión extranjera, no es neutral respecto al capital, ni pretende compensar los efectos de la explotación mediante políticas sociales focalizadas y asistencialistas. Por el contrario, debería abocarse al control nacional del proceso productivo y a la reestructuración sectorial de la economía para lograr una redistribución radical de la riqueza, núcleo fundamental de un modelo económico con objetivos socialistas.

Las resoluciones del último Congreso del FA (noviembre 2008) en lo que respecta a la definición del programa y a la elección del candidato oficial mostraron una correlación de fuerzas más favorable a la lucha efectiva contra el neoliberalismo. Se aprueba por mayoría lineamientos para un cambio de rumbo económico y, consecuentemente, del papel del Estado y la inserción internacional. A su vez, se planteaba profundizar, entre otras, las políticas de atención a la emergencia social, la defensa de los derechos de los trabajadores y la concreción de medidas contra la violación de derechos humanos en la dictadura. Todas esas resoluciones, sin embargo, están fuertemente condicionadas quedando, por tanto, en manos del nuevo gobierno la definición del modelo.

El gobierno y buena parte de sus votantes olvidaron que el FA había nacido como una organización política para transformar el Uruguay, y no solo para ganar elecciones. Muy lejos quedaron los discursos del general Líber Seregni, cuando decía:

La razón de ser, el porqué y el para qué de nuestro Frente Amplio, está en realizar una tarea histórica fundamental... transformar las viejas estructuras económicas, políticas y sociales hoy caducas y crear las nuevas que corresponden a la instancia que nuestro pueblo debe vivir. Y es sí, un verdadero, un auténtico proceso revolucionario... la sustitución de las clases en el poder. Desplazar del poder a la oligarquía y llevar el pueblo a gobernar (18/07/1972).

5 Antonio Elías, «Uruguay: un gobierno en disputa», en Beatriz Stolorowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2008.

## La implosión programática del progresismo

Luego de tres décadas de neoliberalismo, se abrió en 2005 la posibilidad de cambiar de trayectoria. El acceso al gobierno del Frente Amplio y sus aliados —fuerzas políticas tradicionalmente opositoras— creó expectativas que rápidamente fueron defraudadas, y la propia caracterización de la etapa como de «gobierno en disputa» hoy, en 2010, está cuestionada.

En el primer período de gobierno, existió un proceso signado por la contradicción —a veces latente, otras tantas manifiesta— entre una tendencia predominante, que se expresa en la conducción económica —la cual tiene propuestas de política macroeconómicas que dan continuidad al proyecto del capital—, y otras posiciones, minoritarias, con expresiones políticas y sindicales —que apuestan a cambios importantes en la forma de organización del proceso económico jerarquizando el papel del Estado, los trabajadores y la sociedad en la aplicación de una estrategia de desarrollo productivo. Esto exige cambios importantes en las reglas de juego y en la política económica: no puede haber una estrategia alternativa de desarrollo en el marco de las reglas de juego creadas por el neoliberalismo.

La búsqueda de cambios institucionales, tanto para crear «compuertas» a la globalización, como para acotar los daños que provocan los actuales derechos de propiedad, no fueron ni son parte de la agenda económica. La disyuntiva del progresismo era aceptar, más allá de los «discursos y los gestos», las premisas del modelo dominante o elegir un camino independiente, que hubiera implicado necesariamente desarrollar un paradigma institucional alternativo. Se eligió lo primero, mantener la trayectoria de los gobiernos anteriores, asumiendo como propia —y único camino posible— la concepción predominante en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones.

El progresismo quedó limitado a cambios en las relaciones laborales de indudable importancia, entre los más destacados la plena vigencia de la ley de fuero sindical, la reinstalación de los Consejos de Salarios y su ampliación al sector rural y doméstico, la posibilidad de ocupación de empresas. Algunos otros fueron votados y son incumplidos, como la Ley de Negociación Colectiva, en particular con los trabajadores del Gobierno Central. De allí en adelante, creatividad e innovación brillan por su ausencia: en economía, se limitaron a comprar «llave en mano» el modelo ortodoxo neoliberal; en política, reclaman una unidad nacional que mediatice todas las contradiccio-

nes; en lo social, apelan al voluntariado para paliar la marginación. Parecería que la dirección política del Frente Amplio agotó su capacidad de «cambio» en la lucha por la victoria electoral.

La reiteración de la apuesta a una inserción internacional basada en la apertura indiscriminada y la reafirmación del mercado como principal asignador de recursos, no avanzó en la dirección de reducir la vulnerabilidad del país y crea condiciones para un retroceso en los niveles de conciencia de la ciudadanía respecto al pensamiento «único» predominante en lo económico.

La agenda de cambios acordada con el FMI, en junio de 2005, así lo demostró, incluido el exabrupto de afirmar en Washington, ante los organismos internacionales, que las reformas estructurales que fueron impulsadas por anteriores gobiernos y rechazadas por la ciudadanía ahora podrán realizarse porque las impulsará un gobierno progresista (semanario *Búsqueda*, 2005, declaraciones del viceministro de Economía).

El pago de la deuda pública, básicamente externa, tiene prioridad sobre la deuda social. El presupuesto quinquenal del gobierno progresista no priorizó las necesidades sociales: primero se asignan las partidas para los acreedores internacionales, lo que se expresó en elevados superávits fiscales primarios y un enorme monto de intereses que se pagan anualmente. Sin que se haya logrado evitar un crecimiento acelerado, tanto de la deuda pública bruta como de la neta.

El gobierno se propuso mantener simultáneamente un proceso de profundización del modelo capitalista y su política económica ortodoxa (amigable para la inversión extranjera) y simultáneamente distanciarse de dicho modelo a través de cambios institucionales que fortalezcan al movimiento sindical en la disputa con el capital.

Debe reconocerse que hubo mejoras salariales importantes, favorecidas por un contexto internacional muy positivo para los exportadores de materias primas, pero dichos aumentos estuvieron por debajo del crecimiento del producto consolidando la regresiva distribución existente.

Las declaraciones del ministro de Economía —actual vicepresidente a cargo del área económica— marcaron el camino

Para hacer algo en serio por los uruguayos que viven en la indigencia es que necesitamos hacer los acuerdos con el FMI, alimentar el clima de negocios, para que haya inversiones que generen empleo y, de ese modo, contribuyan a disminuir y erradicar la pobreza. Eso es de izquierda.<sup>6</sup>

6 Danilo Astori, semanario *Búsqueda*, 18 de agosto de 2005.

Los resultados económicos y sociales del modelo económico implementado por el gobierno del doctor Tabaré Vázquez, pueden verse con claridad en los libros y trabajos de la Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU).<sup>7</sup>

A modo de síntesis puede decirse que transcurrida ya la primera década del siglo XXI, cinco años de gobierno frenteamplista, y pese a una crisis capitalista de enorme magnitud, la hegemonía ideológica del neoliberalismo continúa, omnipresente, con sus contradicciones y debilidades. A pesar de los múltiples entierros organizados por tiros y troyanos —desde los enemigos verdaderos aunque apresurados que confunden sus deseos con la realidad, a los «enemigos gatopardistas» que quieren cambiar algo para que todo siga como está— el paquete ideológico neoliberal sigue teniendo una influencia determinante.

Las leyes en defensa de la competencia, la desmonopolización de mercados donde participaban empresas públicas estratégicas como ANTEL y ANCAP, el desmantelamiento del Banco Hipotecario, el fortalecimiento y ampliación de las zonas francas, el acuerdo de protección recíproca (sin comentarios) de inversiones con Estados Unidos, el impuesto a las retribuciones de las personas físicas dual (donde pagan los trabajadores y quedan exceptuados los capitalistas) y, la frutilla de la torta, el intento de firmar un TLC con Estados Unidos se transformaron en políticas de «izquierda». La lucha contra las clases dominantes quedó de lado y se aspira a un «capitalismo en serio» cuyo único resultado posible y real es la concentración y centralización del capital, con su contrapartida de exclusión y marginación social.

Los resultados del capitalismo en serio en la economía uruguaya se reflejan con total claridad en las conclusiones de un estudio elaborado por Joaquín Etchevers.<sup>8</sup>

7 *El necesario golpe de Timón*, REDIU, Montevideo, 2008. *Otro camino económico*, RLS y REDIU, Montevideo, 2006.

8 Joaquín Etchevers (2010) «Elementos a tener en cuenta para evaluar la distribución del ingreso en el período 2005-2009», versión digital disponible en <[www.redui.org](http://www.redui.org)>.

## «1. Conclusiones

*Primera conclusión:* Con la crisis que se inicia en 1999 y que se profundiza con la debacle de 2002 hay una pérdida de participación de los salarios y de los ingresos en el PBI de amplísimos sectores de la población.

En los años que van de 2005 a 2009 se ha verificado un pronunciado aumento de la riqueza generada en el país que cada vez más se concentra en pocas manos, consolidando el nuevo escalón descendente propiciado por la crisis y la forma en que se salió de la misma.

Pero la pérdida de importancia de los ingresos del trabajo y otros ingresos excluidos los del capital, viene de larga data. Ha crecido desde fines de la década de los sesenta y se ha reforzado en los años posteriores a 2002.

En los años de la actual administración no solo estaría igualando los peores valores de los años previos a la restauración democrática sino que también, de no haber cambios sustanciales en la política económica, no tendrá modificaciones relevantes.

*Segunda conclusión:* Los altos niveles de pobreza, la pérdida de ingresos de los hogares más pobres y la profunda desigualdad que mantiene el Uruguay, abonan la hipótesis para un futuro cercano del círculo vicioso entre pobreza y bajo crecimiento del PBI. La convalidación de estos indicadores en un ciclo de alto crecimiento lleva consigo la semilla de futuras crisis y aún mayores injusticias.

Los escandalosos niveles de pobreza entre los niños, no solo son un problema ético, también desmienten las promesas de mayor bienestar futuro para las mayorías. Con estos guarismos no hay futuro feliz.

*Tercera conclusión:* La forma de insertarse de Uruguay en la región y el mundo son determinantes del escenario descrito. Está presente en el país con cada vez mayor incidencia la extranjerización en la toma de decisiones económicas al más alto nivel. Los privilegios otorgados a la inversión extranjera directa son determinantes. La pérdida de autonomía nacional en la formación de precios es cada vez mayor: la carne, el arroz, la soja, la forestación, los alimentos y su industrialización y el agro en general son algunos ejemplos.

La pérdida de instrumentos imprescindibles para la planificación económica es otra de las manifestaciones de esa falta de un mayor compromiso activo con el desarrollo de parte del equipo económico.

Hay una verdadera desarticulación de redes de proveedores locales. El ejemplo más claro y de fácil comprensión de ese sometimiento al capital extranjero lo vemos en la política seguida con la deuda pública.

El nivel de la deuda pública y su servicio, en un contexto de política económica de sometimiento a los mercados financieros globalizados, consolida, cimienta, con bases firmes, casi indestructibles, la concentración del ingreso y la pobreza.»

## **El segundo gobierno del FA profundiza los cambios capitalistas**

El nuevo presidente, José Mujica, representa en el imaginario colectivo un defensor de los intereses populares en buena medida por su pasado guerrillero y, en otro tanto, por su actitud y capacidad de comunicación. Sin embargo, ha sostenido y sostiene posiciones afines a la concepción dominante, entre otros, en temas de derechos humanos —su posición contraria a la anulación de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado— y aspectos económicos, tales como el Impuesto a las Retribuciones de las Personas Físicas (IRPF) reforma tributaria dual que castiga al trabajo a favor del capital y que, de ninguna manera, se puede considerar una reforma de izquierda.

El triunfo de Mujica produjo un desplazamiento en el interior del FA y generó múltiples expectativas que fueron frustradas. En su gobierno están presentes, al igual que en el gobierno anterior, la ortodoxia económica que, esquematizando, exige equilibrios fiscales, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego y apuesta a la inversión privada, fundamentalmente extranjera. Eso se complementa con asistencialismos diversos; un conjunto de propuestas de variado calibre y solidez que apuntan a solucionar los problemas de los sectores sociales más desprotegidos, en particular la vivienda. Esto último lo pretende realizar a través del voluntariado, los presos y los militares porque «el Estado no tiene recursos».

La impronta del nuevo presidente se caracteriza por la búsqueda de acuerdos con los sectores de mayor poder en la sociedad: los empresarios extranjeros, los militares, los partidos de oposición.

Luego de ser electo presidente, el senador José Mujica entrega el control del área económica al que será su vicepresidente, Danilo Astori, quien designa a los integrantes de su equipo en todos los puestos claves. De esta forma quedaba consolidada la continuidad de las políticas ortodoxas favorables al capital.

A pocas semanas de asumir el gobierno, el presidente electo convocó en el Hotel Conrad de Punta del Este a los empresarios extranjeros instalados en la región para comunicarles que el modelo de apertura se mantenía en todos sus términos y que en Uruguay tienen y tendrán todas las garantías para invertir donde crean conveniente.

Existen leyes claras que permiten un clima propicio para desarrollar negocios. La riqueza es hija del trabajo y el trabajo necesita inversión. Les estamos pidiendo que apuesten al Uruguay y jueguen con el Uruguay, y no lo decimos desinteresadamente. Lo decimos profundamente interesados,

porque no somos Mandrake, no podemos generar riqueza (solo) con decisiones legislativas (10/02/10).

Sus palabras fueron bienvenidas y el proceso de acumulación transnacional recibe un nuevo espaldarazo.

Se reúne con las cúpulas militares y propone la unidad nacional como panacea para superar las diferencias y la lucha contra la pobreza y por el conocimiento como el objetivo común. Respecto a la lucha por verdad y justicia, dice que hay múltiples posiciones y que él no es juez para laudarse en ese tema.<sup>9</sup> Invita a los militares a participar en actividades sociales como forma de reinsertarse en la sociedad. Lo cual va en línea directa con su propuesta de que los generales de la dictadura cumplan su condena con prisión domiciliaria. Su discurso es aplaudido por los mandos en ejercicio, los círculos de retirados militares y la más rancia derecha nacional.

El tercer acuerdo lo realiza con los partidos de la «derecha tradicional» que son incorporados a cargos de gobierno en las empresas públicas, los bancos, los organismos de enseñanza, etcétera.

Estos acuerdos y medidas se inscriben en una concepción de «izquierda» que sostiene que: a) las reglas del sistema mundial capitalista que se expresan en el marco institucional de nuestro país no son un freno al desarrollo de las fuerzas productivas; b) no existen actualmente condiciones para modificar en forma radical dicha situación de dominio; c) el socialismo sigue siendo un objetivo pero las tareas de la etapa son desarrollar un capitalismo en serio, paso previo imprescindible; d) como Uruguay carece del capital inicial necesario para un proyecto de capitalismo nacional, se propone llenar ese vacío con inversiones de empresas transnacionales; e) la unidad nacional, por encima de las diferencias de clase y de las partidarias, es un requisito fundamental para garantizar la estabilidad política y económica.

## **A modo de conclusión**

El proceso de derrota ideológica y triunfos electorales tiene múltiples consecuencias. Se pueden destacar, entre otras, las siguientes: a) persisten los antiguos problemas de explotación, exclusión y desigualdad a los cuales se enfrentó el pensamiento y la acción de la izquierda uruguaya; b) siguen vigentes las condiciones objetivas

9 José Mujica, «Desde el año 1985 sentimos gente que —con razón o sin ella— reclama que hay que dar vuelta la página y al mismo tiempo, gente de nuestro pueblo, tan válida como la otra, que grita por justicia —también con razón o sin ella—. Unos y otros son parte de nuestro pueblo. Yo no juzgo. No soy juez, soy Presidente. No me eligieron para juez».

para levantar las «antiguas» banderas de lucha por una sociedad sin explotados ni explotadores, pero cada vez existen menos condiciones subjetivas; c) la izquierda marxista retrocedió varios «casilleros» desde el punto de vista de la conciencia, organización y dirección de un proyecto anticapitalista; d) el gobierno progresista junto a la mayor parte de las expresiones organizadas del Frente Amplio han hecho suyo el proyecto del capital.

Si la llamada izquierda continúa sin responder a las necesidades de las mayorías y a las expectativas creadas en su base militante, el propio valor de la actual democracia —como vía para superar los consustanciales problemas del subdesarrollo, la segmentación social, la pobreza y la exclusión— quedará cuestionado por la desesperación o la desilusión sobre sus posibilidades de transformar la realidad.

Es fácil decir que para que haya un Uruguay productivo con justicia social hay que cambiar el modelo económico, modificar las reglas de juego y la estrategia de desarrollo. También es fácil decir que para ello se requiere una acumulación de fuerzas mucho mayor que para realizar pequeños cambios de grado dentro de la actual trayectoria capitalista. Lo difícil, sin embargo, es definir e implementar una estrategia de acumulación de fuerzas, cuyo eje fundamental es la lucha ideológica, para crear las condiciones del verdadero cambio revolucionario: la eliminación de la explotación del hombre por el hombre.



---

# EL HIERRO DEL URUGUAY

## PARA EL FUTURO DE NUESTROS HIJOS

Ruben Elías<sup>10</sup>

Todos los yacimientos de sustancias minerales existentes en el subsuelo marítimo o terrestre que afloran en la superficie del territorio nacional integran en forma inalienable e imprescriptible, el dominio del Estado.<sup>11</sup>

*Código de Minería, Artículo 4°*

### Introducción

El desembarco en Uruguay de la Minera Aratirí, de la empresa transnacional Zamin Ferrous, con un proyecto de extracción de mineral de hierro en la cuenca del arroyo Valentines fue recibido con bombos y platillos. De llevarse adelante este proyecto implicaría una inversión de 700 a 1.500 millones de dólares, convirtiéndose en la mayor inversión extranjera directa (IED), de esta administración.

Vemos que la demanda de hierro crece a nivel mundial. El acero es un componente esencial de la civilización del siglo XXI. «La siderurgia es por tanto la industria básica y uno de los pilares de cualquier economía autónoma», afirma el ingeniero químico Jorge Bossi. Esa industria nos permitiría autoabastecernos en un gran porcentaje de nuestras necesidades, de una forma sustentable. Es una medida de sustitución de importaciones de alcance estratégico, como lo han comprendido los países más desarrollados.

Basándose en las declaraciones del Country Manager de Zamin Ferrous, ingeniero Fernando Puntigliano, (ex presidente de la ANP), esta empresas transnacional (ET) tiene como único fin la extracción

10 Ingeniero Agrónomo. Docente universitario, integró la Cátedra de Geología de la Facultad de Agronomía. Profesor de Geología del IPA, de Formación y Perfeccionamiento Docente y de Enseñanza Secundaria. Asesor del Departamento de Desarrollo Productivo y de la Comisión de Asuntos Agrarios del PIT-CNT. Miembro de la REDIU.

11 En versiones anteriores, el artículo 4° se cerraba con: Los yacimientos no conocidos aún quedarán de hecho incorporados al patrimonio general de la nación al ser descubiertos.

de mineral de hierro y... nada más. No se trata pues de un proyecto de desarrollo industrial.

## **Características de la minería en Uruguay**

En Uruguay la propiedad del suelo y del subsuelo está bien clara. En nuestra legislación el suelo tiene un propietario. El subsuelo, es propiedad de la *nación*.

Por tanto, los minerales, los hidrocarburos y el agua subterránea son *bienes comunes*, son patrimonio de los habitantes de este territorio, los de hoy y los de mañana. En el caso de la extracción de minerales e hidrocarburos debemos saber que no se reponen, desaparecen. No son renovables, son limitados y muchas de las sustancias minerales son la base de las modernas tecnologías. La defensa del patrimonio pasa por preservar los bienes comunes.

Para la Geología Económica, los recursos minerales se definen como las concentraciones de cuerpos naturales, descubiertos o solamente sospechados, que son o podrán llegar a ser fuentes económicas de materias primas minerales.

Pensar en función de la definición anterior implica que el bien considerado es un recurso para quien se lo apropie para su explotación, en función de un beneficio económico. Dentro de esa lógica, los bienes comunes no solo se privatizan, sino que —en la mayoría de los casos— se desnacionalizan.

El que un bien no sea renovable no implica que sea intocable. Se pueden explotar los minerales e hidrocarburos, lo que no se puede hacer es dilapidarlo/regalarlo. Es nuestro deber no hipotecar el patrimonio de nuestros descendientes. Podemos decidir sacrificar una parte de ese patrimonio para financiar un proyecto país, pero no canjearlo por espejitos de colores.

En 1968, en el seminario de Proyectos de Inversión, organizado por el Banco República, se presentó un proyecto de extracción de mineral de hierro y la obtención de un concentrado aglomerado para alimentar los hornos de una industria siderúrgica nacional. En ese ámbito se consideró que su explotación sería altamente rentable.

El proyecto se basó en estudios de los yacimientos existentes en la cuenca del arroyo Valentines, realizado por técnicos del Instituto Geológico del Uruguay (actual DINAMIGE) y de la Universidad de la República. Debemos saber que nuestro país ha volcado recursos para la realización de tareas de prospección y exploración. De esos trabajos se benefician hoy las empresas transnacionales y no sabemos si, además, no acceden a información privilegiada.

Curiosamente en nuestro Código de Minería, el mineral de hierro no se considera un recurso estratégico. Y por supuesto, este punto

no se plantea en el actual debate que se da en el Parlamento para modificar el Código.

## **El *modus operandis* de la empresa transnacional Zamin Ferrous<sup>12</sup>**

En primer lugar la transnacional Zamin Ferrous se propone controlar la totalidad de la cadena o complejo productivo (integración vertical). No se conforma con tener la fase industrial. Más allá de que la fase industrial, núcleo duro del complejo, no existe en el país. Así que seguiremos exportando *commodities*, materias primas con el mínimo procesamiento.

El megaproyecto minero nos condena a exportar mineral de hierro para alimentar una industria siderúrgica ajena. Los procesos de concentración de mineral de hierro no cambia las características del producto (el mineral de hierro no se transforma). Es equivalente a la selección que se hace en un *packing*.<sup>13</sup>

En segundo lugar, cada ET trae su «paquete tecnológico», en muchos casos más depredadores de los recursos naturales que aquellos utilizados en el primer mundo, aumentando la dependencia externa de nuestros países, y expulsando y desarraigando a las familias del campo. Ya hay un conflicto planteado con los productores agropecuarios, no solo de los campos de donde se extraería mineral sino también de sus vecinos.

Estas minas a cielo abierto, extraen grandes volúmenes de rocas, que luego de ser molidos solo rescata un tercio del volumen formado por minerales metálicos (*la mena*), que se llevan. Los dos tercios restantes son la «ganga» que nos regalan. Aratirí por cada tonelada de magnetita nos deja de yapa dos toneladas de un material pulverizado de un tamaño inferior a un cuarto de milímetro. Se proponen extraer 10 millones de toneladas anuales de mineral de hierro, ¿qué harán con los 20 millones de toneladas de polvo que producirán anualmente?

No hablaremos del mineraloducto propuesto para el transporte, impulsado por agua, que desconocemos pero planteamos nuestras reservas, por esa misma razón.

12 Para analizar el *modus operandis* de Zamin Ferrous, decidimos reiterar el decálogo utilizado en el trabajo publicado en el último libro de la REDIU. Algunos lectores encontrarán que se repiten algunos párrafos, pero ahora aplicadas a este emprendimiento. El precedente trabajo es en coautoría con el doctor Oscar Mañán.

13 Como no hay un proceso industrial, ni tienen interés en desarrollarlo, los representantes de Aratirí no reclaman una zona franca, les basta con un puerto libre, que tiene similares ventajas que aquellas.

Como vemos, se apropian de los bienes sociales, atentan contra la producción agropecuaria (soberanía alimentaria) y desconocen la deuda social y ambiental que provocan.

En tercer lugar, no generan empleo permanente y menos calificado. El empleo solo se dinamiza en los momentos iniciales de instalación y construcción de infraestructura (molinos, mineraloductos, puertos, caminería, etcétera). Recordemos los *booms* creados en su momento, desde las represas de Salto Grande y Palmar hasta el más reciente de Fray Bentos. ¿Cuánto trabajo permanente genera? ¿Se podrá garantizar que para los trabajos altamente calificados la empresa forme trabajadores del país a su costo y no que los traiga de cualquier lugar del mundo, como sucedió con la ex Botnia, hoy UPM? ¿Qué o quién nos asegura que las intendencias o el gobierno central no deberán acudir a paliar la situación social que se genera después que pasó el *boom*?

En cuarto lugar, como lo indica la misma CEPAL<sup>14</sup> la inversión extranjera directa (IED) no es, por sí misma, un elemento positivo, y como el mismo Furtado<sup>15</sup> lo ha puesto de relieve, es muy difícil compatibilizar los objetivos de desarrollo nacional de un país con los anhelos particulares de las empresas extranjeras, que son sensibles a cambios en la rentabilidad internacional o a reestructuraciones estratégicas lejanas a intereses en clave nacional.

No es casual que entre los cambios que se pretende introducir en el Código de Minería se alarguen los plazos antes de comenzar la etapa de explotación. ¿No es beneficioso para las empresas tener derechos de explotación, pero empezar a hacerlo, en la medida que los precios resulten más atractivos?

En quinto lugar, porque las ET imbrican la arquitectura de la globalización neoliberal con las oligarquías nacionales conjugando así el poder de mercado con el poder político. Las aperturas a las ET promovidas por la Organización Mundial de Comercio, los Tratados de Libre Comercio (TLC), que en nuestro país rechazó pero que se resucita cada

14 «... queremos destacar que, según la evidencia empírica, la IED no es en sí un fenómeno positivo ni negativo, sino que su impacto depende fundamentalmente de las condiciones y políticas vigentes en los países receptores. En consecuencia, el diseño de políticas en esta materia no debe fundarse en posiciones incondicionalmente (e ideológicamente) amigables u hostiles hacia la IED, sino en la necesidad de aprovechar los resultados de las experiencias pasadas para diseñar instrumentos y estrategias tendientes a maximizar la contribución de la IED al proceso de desarrollo económico de los países del Mercosur y evitar sus posibles consecuencias adversas» Daniel Chudnovsky y Andrés López en la *Revista de la CEPAL* N.º 92 (agosto de 2007) «Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur», <<http://www.eclac.cl/revista/>>.

15 Furtado, C., «La estructuración de la economía internacional», en Celso Furtado, *La concentración del poder económico de Estados Unidos y sus reflejos en América Latina*, Centro Editor de América Latina, La Habana, 1986, pp. 25-61.

tanto, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los cambios en las constituciones nacionales, y —en nuestro caso— los sucesivos cambios del códigos de minería son conocidos de todos. El Código de Minería ha venido cambiando en beneficio de las ET, y algunos de los que se encuentran en debate, tienen nombre y apellido: Aratirí.

Considerando que los minerales son un bien común, poco se consulta al soberano, y las modificaciones que se introducen dejan una serie de decisiones en manos del Poder Ejecutivo, ni siquiera del Poder Legislativo. ¿El pueblo uruguayo deberá salir nuevamente en defensa del patrimonio, como cuándo se pretendió vender las empresas públicas?

En sexto lugar, estos emprendimientos se realizan luego de haber obtenido las máximas garantías para sus inversiones (tratados, OMC) y todas las facilidades y ventajas que los gobiernos les otorgan, con la excusa de que las IED son imprescindibles. En realidad lo que obtienen a cambio son resultados macroeconómicos de flujo, que no satisfacen ni las necesidades de la gente, ni el patrimonio del país del cual saquean los recursos.<sup>16</sup>

La transnacional minera no se conforma con todos los subsidios que recibe directamente o indirectamente por la Ley de Inversiones,<sup>17</sup> el acceso a costas para la instalación de puertos, las modificaciones de leyes y decretos, y su Country Manager se esfuerza para obtener más beneficios. Las actividades de este emprendimiento requieren grandes cantidades de energía y de agua. A su vez su costo debe ser lo más bajo posible. La actual matriz energética no permite brindárselo y la reforma constitucional del agua fija límites. ¿Nuestra matriz energética tenemos que pensarla en función de brindarle energía barata a una ET o en función de mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo? ¿Se respetara la reforma constitucional aprobada en 2004?

En séptimo lugar, porque las ET además de los beneficios económicos, cuando se producen conflictos de intereses no se resuelven en el marco nacional, sino en tribunales internacionales como la Convención Internacional de Acuerdos de Inversiones (CIADI). Acuerdo que Uruguay firmó en el año 2000. Se genera así un neo-constitucionalismo que privatiza la justicia y dota de impunidad a las transnacionales.

16 Este es un círculo vicioso que se repite, los gobiernos desregulan, liberalizan, privatizan y obtienen a cambio una certificación que se objetiva en el «grado de inversor». Tal certificación, les abre las puertas a la inversión extranjera y es el certificado que desencadena el proceso que volverá a exigir, mayores prerrogativas, menos regulación, mayores libertades y nuevas ofertas del patrimonio nacional.

17 Las exoneraciones impositivas son fondos que el Estado no recauda y que se deben obtener de los restantes aportadores. Podemos pensar que no hay más escuelas comunitarias porque no se cuenta con dinero ya que las ET no aportan.

En octavo lugar, porque dos tercios del comercio internacional, según el Observatorio Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC),<sup>18</sup> ocurre entre empresas transnacionales. Y por si fuera poco, la mitad de ese volumen comercial se realiza al interior mismo de las grandes empresas (o sea entre filiales de las transnacionales que se conoce como comercio intrafirma).<sup>19</sup>

En noveno lugar, porque las transnacionales no están obligadas a reinvertir en el país, ni siquiera generan conocimiento que pudiera implicar alguna difusión y aprendizajes por parte de empresas locales. Aratirí ha dejado claro que no se propone un desarrollo industrial ni va a invertir en ello.

En décimo lugar, atentan contra la humanidad toda ya que, en el marco de una política neoliberal a ultranza que tiende a desentenderse de la responsabilidad social, las transnacionales se han convertido en las líderes del libre comercio, oponiéndose a cualquier regulación de sus actividades en todo el planeta.

## **Las alternativas a la inversión extranjera y el rol del Estado**

El siglo XXI nos muestra una nueva estrategia de las empresas transnacionales, adquirir mediante las IED el control de importantes recursos (tierra, agua, diversidad genética, minerales, alimentos, energía, etcétera). Debemos tener en cuenta que el control estratégico no necesariamente pasa por la propiedad, en la minería pasa por concesiones, en algunos cultivos por arrendamientos, si bien la propiedad parece ser la modalidad dominante de las empresas en la actual fase *neocolonial* donde la economía uruguaya se inserta.

Los recursos financieros de las IED podrían obtenerse igualmente con una gestión diferente de la política económica y de una planeación estratégica del desarrollo nacional. En este mismo libro se encontrará las propuestas de la REDIU.

Debemos tener claro que se pueden realizar diferentes propuestas, pero ellas solo serán efectivas en la medida que se transforme el Estado, asumiendo un papel regulador en algunos campos y proactivo y activo en otros.

18 <<http://www.descweb.org>>.

19 No es curioso que la ET propusiera instalar una central térmica (a carbón) si tenemos en cuenta que también se dedica a la explotación de ese bien. Las principales actividades del Grupo Zamin Ferrous son la producción de mineral de hierro, alúmina y bauxita, el transporte (férreo y marítimo), y —cada vez más— la generación hidroeléctrica.

Si no se tiene un proyecto de país productivo, y los destinos de las inversiones lo determinan las empresas multinacionales, solo se pueden esperar malos resultados. ¿Quién y cuándo se determinó que la mayor inversión del quinquenio en Uruguay sería un mega-proyecto minero?

¿A quién se le ocurre que el canon (porcentaje que debe pagar la minera) que puede ser un monto interesante, se fraccione y se distribuya, diluyéndose de manera tal que resulte imposible un gran emprendimiento? ¿Cuál es la justificación para que el dueño del suelo reciba una parte de un canon por el subsuelo del cual somos propietarios todos, cuando la ley prevé que reciba indemnizaciones por las pérdidas que le ocasiona la actividad minera?

Si el mineral de hierro es una sustancia básica de las tecnologías del siglo XXI, ¿acaso con la misma prontitud que se está dispuesto a votar otras leyes no se debería declarar estratégico el mineral de hierro para que su explotación quede reservada al Estado?

Si no se debe continuar exportando *commodities* y se deben incentivar la incorporación de valor agregado, ¿no se deberán aplicar «detracciones» (impuestos a las exportaciones) con montos inversamente proporcionales al grado de industrialización, incluyendo al mineral de hierro y los productos siderúrgicos?

Si fuimos capaces de llevar adelantes las tareas de prospección y exploración de la zona de Valentines, ¿no contamos en la órbita de la Universidad de la República y de los entes con técnicos capaces de estudiar la factibilidad de una explotación de acuerdo a la escala de nuestras necesidades?

Comencemos pues con el estudio de factibilidad... que está a nuestro alcance.

## **Conclusiones**

No puede haber un país productivo sin una política industrial. La siderúrgica es una industria básica y tenerla es estratégico para una economía autónoma. Además, poseemos mineral de hierro.

Los minerales, los hidrocarburos y las aguas subterráneas son bienes comunes. No son renovables, son limitados y muchas de las sustancias minerales son la base de las modernas tecnologías. La defensa del patrimonio pasa por preservar los bienes comunes.

Nos hemos olvidado que fuimos capaces de hacer un proyecto nacional de extracción de hierro con su posterior industrialización. ¿No será hora de estudiar la factibilidad de llevar adelante un proyecto similar a la luz de los avances tecnológicos?

Si el estudio de factibilidad fuera alentador, el Estado debe transformarse y asumir un papel activo en la extracción de mineral de hierro y en la industria siderúrgica.

Por otro lado queda claro que el megaproyecto minero viene a llevarse nuestros bienes. El acero es un componente esencial del siglo XXI, por lo cual el mineral de hierro es una sustancia estratégica. Si nuestros gobernantes lo declaran así en el Código de Minería, se reserva para el Estado la explotación del mineral de hierro, para una explotación sustentable.

Es un imperativo ético y político dejar a nuestros hijos un país soberano lo cual está en función de la autonomía económica. Por eso debemos legarle no solo mineral de hierro, sino industrias que lo potencien y lo valoren.

---

# EL ESTADO URUGUAYO Y LA REFORMA NEGADA

Oscar Mañán<sup>20</sup>

La reforma del Estado volvió a ponerse en el centro del debate con el primer gobierno progresista del país comenzado en 2005. No obstante, no fue hasta el segundo año en que adquirió el estatus de «madre de todas las reformas». Después de una ausencia de más de una década, no de reformas sino de tener un lugar privilegiado en el debate, reingresa a la agenda pública. Congruente con la característica cultural más conocida, la pretensión fundacional de la «uruguayez», esta reforma apunta a ser excepcional, se autojustifica por ser imprescindible, pero se quedó en grandes titulares en la administración del doctor Vázquez. El actual gobierno de Mujica también la retoma con renovados bríos; y, al igual que la anterior sus pretensiones son limitadas y hasta ahora no apuntan a ninguna de las dimensiones esenciales del Estado.

Es importante cuando se habla de cualquier reforma tratar de definir «lo que se quiere reformar» y los objetivos que fundamentan tal estrategia. Es necesario entonces discutir qué se entiende por Estado, cuál es el malestar con o en el Estado uruguayo, qué es lo que no funciona bien y debe reformarse, al igual que los objetivos para los cuales se busca re-direccionar tal funcionamiento. Estas preguntas, aunque elementales, no aparecen explicitadas con claridad en los borradores de la agenda que guían los planteos del oficialismo.

Este trabajo intenta aportar al debate sobre una reforma del Estado que se antoja necesaria y que no aparece en las actuales iniciativas del Poder Ejecutivo. Para ello parte de una definición del Estado en abstracto y sus funciones básicas, luego discute rasgos

20 Doctor en Estudios del Desarrollo, Profesor e investigador agregado de la Cátedra de Economía de América Latina, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo. Profesor efectivo del Centro Regional de Profesores del Centro, Florida, Uruguay. Asesor del Departamento de Estado y Presupuesto de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE). Miembro de la Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU) y de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA).

de la historicidad de la realidad uruguaya. En este sentido, presenta algunos desacuerdos, muchos compartidos con los trabajadores, respecto a lo que debería transformarse y las distancias con el proyecto oficialista. Por último, analiza la importancia de una «reforma transformadora» que implique cambios estructurales de largo aliento, por ejemplo, re-discutir la modalidad de desarrollo del país y articular énfasis productivos, que profundicen radicalmente la democracia hacia una sociedad más justa y solidaria.

## **El Estado: atributos esenciales**

El Estado se tipifica, en su forma más abstracta, como «relación de fuerzas que produce el pacto de dominio» en una sociedad.<sup>21</sup> En el sentido weberiano, es una expresión legítima de esa correlación de fuerzas y, por lo tanto, tiene la potestad de imponérselo al resto de dicha sociedad. Las instituciones que se da una sociedad concreta, las funciones de las mismas, las normas que ordenan la convivencia entre los seres humanos (o ciudadanos en el sentido moderno) y el funcionariado (que vela por su cumplimiento) son los medios en que se objetiviza ese poder de unos sobre otros.

De aquí que el Estado engloba tres dimensiones de la vida social y, cualquier intento por operar cambios modifica las relaciones Estado-sociedad. Estas dimensiones son: la *funcional* (de la división social del trabajo), la *material* (que corresponde a la distribución del excedente social, y, la que hace al *poder* (y a la dominación y sus formas de legitimidad).<sup>22</sup>

Oszlak sostiene que para definir una mariposa hay que indagar cuáles son los aspectos de su «mariposidad», en lo que refiere al Estado también hay que referirse a su naturaleza más intrínseca y permanente, aquello que todos los Estados deben tener para ser reconocidos como tales. Tales características son: a) la soberanía política y su reconocimiento, b) el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia física dentro de un territorio, c) la descentralización del control social por parte de «un aparato institucional competente y profesionalizado», que permite el cobro de impuestos y la ejecución de las políticas públicas, y, d) cuenta con una «producción simbólica» que permite mantener valores de identidad nacional y solidaridad social.

Si tales funciones estuvieran en cuestión, la esencia del Estado también lo estaría. Varios son los países latinoamericanos que ven o ven cuestionada su soberanía: 1) ya sea por invasiones mili-

21 S. Fleury, [2000] *Reforma del Estado*, BID-INDES, 2002, mimeo.

22 O. Oszlak, «Estado y Sociedad: nuevas reglas del juego?», *Reforma y Democracia*, N.º 9, 1997, pp. 7-60.

tares con ímpetus imperialistas; 2) o bien su capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia, tanto por la aparición de grupos con capacidad de ejercer violencia organizada (grupos narcotraficantes, guerrillas, etcétera) o porque logran el control de parte del territorio (por ejemplo, los llamados «Estados fallidos»), o simplemente porque los gobiernos pierden legitimidad y la población entera cuestiona su poder (con un contrapoder organizado y con pretensión de legitimidad).<sup>23</sup>

En el mismo sentido, la pérdida de soberanía puede darse no solo por las invasiones militares, sino por la pérdida de autonomía en las decisiones nacionales. Dos formas recurridas de pérdidas de soberanía son: a) cuando grupos económicos (nacionales o extranjeros) concentran poder de mercado suficiente y dificultan el acceso a determinados bienes y servicios, cuestionando decisiones estratégicas; o b) porque los Estados se vuelven dependientes de créditos internacionales, de organismos multilaterales que imponen o condicionan decisiones nacionales o los obligan a «humillarse... para obtener certificados de buena conducta».<sup>24</sup>

A su vez, podría no existir una gestión profesional del Estado, cuando la ciudadanía no paga impuestos (o la evasión es preocupante) o no premia con votos a la administración honesta. En muchos países no existe una aplicación correcta de los recursos tributarios, los servicios públicos son deficitarios, no existe rendición de cuentas de cara a la ciudadanía o no hay participación de los ciudadanos «en la determinación de opciones de políticas» o de control efectivo de la gestión pública. Es decir, cuando el Estado «se retira de sus funciones esenciales, dejando de cumplir su papel articulador y promotor de la actividad económica y social».<sup>25</sup>

En ocasiones, la capacidad de producción simbólica es endeble porque no sostiene un discurso político de reafirmación de los valores nacionales (democracia, justicia, solidaridad, equidad), o tal vez, las conductas de los gobernantes no hacen creíbles los discursos dominantes, por lo tanto, la «voluntad colectiva» o el «sentido de pertenencia» no desatan «una fuerza de progreso y convivencia civilizada».<sup>26</sup>

Muchos de los malestares ya sea con o en el Estado pasan por el debilitamiento en alguno de los sentidos expuestos que son atri-

23 N. Emmerich, *Globalización, Estado y Narcotráfico. El caso Southwren Winds*, Buenos Aires, Norberto Emmerich, 2009, mimeo.

24 O. Oszlak (s/f), *Reforma del Estado: la etapa instrumental*, disponible en: <<http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/ponencias/oszlak.pdf>>, consulta reaizada en septiembre 2010, p. 1.

25 *Ibidem*, p. 2

26 *Ibidem*.

butos esenciales de los Estados. No obstante, se debe avanzar en lo que son características históricas de los Estados, y en particular, de la forma capitalista contemporánea.

## **El Estado y la forma capitalista de producción**

Las primeras organizaciones sociales, las más simples, se organizaron atendiendo a las formas de sobrevivencia y sus principales instituciones tuvieron que ver con un sistema económico rudimentario. Cuando el desarrollo productivo permitió un nivel excedentario, otras funciones se hicieron necesarias y adquirieron las formas de instituciones políticas encargadas de la distribución del poder social (la cohesión) y de encarar el deber ser (trazar el rumbo de la sociedad). Por último, la complejización de la división social del trabajo generó otros sistemas institucionales que abordaron la reflexión de los seres humanos sobre sí mismos: las instituciones del sistema de formas de la conciencia social (mitologías, brujerías, religiones, filosofías, ciencias y otras creencias).

En la sociedad capitalista opera esta separación organizativa entre economía y política como forma dominante y, a su vez, su comprensión está mediada por la distinción «metódica» entre «sociedad civil y sociedad política».<sup>27</sup> El Estado, resulta una de las formas que expresa la realidad integrada, y como tal, «debe considerarse como una forma histórica de las relaciones sociales».<sup>28</sup> Esta forma histórica en el capitalismo se objetiva en la contradicción dominante capital-trabajo, cuya resolución explica la forma elemental de la riqueza en las sociedades contemporáneas.

En cambio, las visiones dominantes del liberalismo (económico o filosófico), al igual que en tiempos de Gramsci, apuntan la confusión entre una distinción metodológica y la presentación «orgánica» de la realidad cuando le otorgan a la vida económica una autonomía inquebrantable en el espacio de la sociedad civil y, al Estado, un lugar incólume en la sociedad política.

Según Cage:<sup>29</sup>

El papel sustancial del Estado en la sociedad actual es el de asegurar la obtención de los beneficios de las empresas, permitiendo la acumulación de capital por parte de unas pocas personas (en comparación a la gran masa trabajadora) y el conservarlo privadamente con tranquilidad. Como estos beneficios deben ser constantemente

27 A. Gramsci, *Cuadernos de la Cárcel*, México, Juan Pablos editor, 1975, p. 54.

28 G. Foladori y G. Melazzi, Foladori, *La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*, Montevideo, Universidad de la República, 2009, p. 95.

29 A. Cage, *El ciclo económico*, tesis doctoral, 2004, disponible en <[www.eumed.net/cursecon/libreria/](http://www.eumed.net/cursecon/libreria/)> 2004: 2.

ampliados por la repetición del circuito de producción descrito en capítulos anteriores, el Estado debe asegurar las condiciones para que exista un crecimiento económico suficiente para lograr este objetivo. A esto se refieren los economistas actuales con la expresión «crear un ambiente de negocios», un entorno social e institucional que favorezca la existencia de excedentes y les posibilite su retención en manos privadas. En lenguaje empresarial un sistema donde se garantice la propiedad privada de los medios de producción, las reglas de juego (leyes, decretos, políticas económicas) sean claras y con relativa permanencia, la justicia proteja lo que entienden sus derechos (la apropiación del excedente) y exista una cultura empresarial desarrollada.

Por lo tanto, como Arrighi señaló, sería un contrasentido pedirle al Estado que atentara contra la burguesía. Sin embargo, la misma burguesía (como clase en general) en aras de salvar a la clase, podría cercenarse una parte enferma de sí misma; esto último lo promovió Keynes con su idea de «eutanasia del rentista» y cada vez que viene a lugar ocurre... «cualquier parecido con la realidad actual sería una mera coincidencia».

De aquí que:

Debe quedar en claro que el cambio de marco institucional que el Estado a través de los agentes políticos propicia no cambia los instrumentos básicos de la economía actual, la búsqueda del beneficio y la competencia, por el contrario siempre el Estado termina adaptándose a ellas (Cage).<sup>30</sup>

Los agentes políticos, o los gobiernos, que apuntan a cambiar el Estado, (ya sea en términos de reforma o de transformación, que dadas las limitaciones señaladas la diferencia se vuelve una cuestión de especialistas) deben cambiar esa relación de fuerzas en que se asienta el pacto de dominio. Por lo tanto, modificar alguna de las dimensiones apuntadas: la material, funcional o de poder.

Ahora bien, el pacto de dominio puede modificarse en los sentidos más diversos, incluso sin modificar necesariamente las estructuras existentes. Para citar rápidamente algunos de tales sentidos: a) integrando a los ámbitos de decisión a actores antes relegados; b) o bien desarrollar sectores estratégicos de la economía inexistentes y que refuercen autonomías (por ejemplo, energética, alimentaria, etcétera); c) una redistribución de las cargas y beneficios del funcionamiento económico (por ejemplo, con una drástica modificación del sistema tributario, o más radicalmente, una redistribución de los recursos económicos); d) con políticas públicas, ya sean económicas, sociales, culturales, etcétera; e) con la producción de bienes públicos estratégicos que fortalezcan los poderes de decisión de

30 *Ibidem*, p. 5.

las masas desposeídas (salud, educación, alimentación, etcétera); f) con una inserción internacional diferente que fortalezca la soberanía o la integración con los pueblos latinoamericanos y no que sirva a los efectos únicos de la expansión del capital; g) un conjunto de instituciones y reglas que beneficien siempre a los más desvalidos; h) una producción de significados que prioricen la solidaridad, entre muchos otros etcéteras imaginables.

### **¿Cuáles son los malestares de o en el Estado uruguayo?**

Varios son los malestares con y en el Estado desde que este dejara su papel de responsable del bienestar social que había sido su característica desde principio de siglo y hasta fines de los sesenta. El pacto de bienestar desde el primer *batllismo* se caracterizó por mantener alianzas amplias entre sectores productivos nacionales, los obreros organizados, los burócratas, clases medias como se les llamó y los sectores populares. Desde los setenta comienza a convertirse en un pacto cada vez más excluyente donde los sectores exportadores e importadores, un reducido sistema financiero y del capital extranjero, lideraban la inserción internacional y el control del excedente que se exportaba de forma dominante.

En cuanto a los alcances de una reforma del Estado en un gobierno progresista, si se atiende a las definiciones programáticas de la fuerza política (Frente Amplio) algunos cambios se atarían a la dimensión del poder y su gestión concreta, sin duda no se esperaban milagros en la reestructuración de las formas de producción y la apropiación del excedente. Se sabía, que el *aggiornamento* ideológico de la izquierda la alejó un tanto de las utopías; el socialismo dejó de ser la estación preferida de llegada para convertirse, a lo sumo, en una simple legitimación del camino.

El discurso de reforma del Estado significaba, en un contexto de fuerte cuestionamiento al desarrollo anterior —tipificado como de «neoliberalismo» y cuyas aristas más dolorosas se manifestaron con la crisis del 2002—, una propuesta convocante. Con la crisis de 2002 tocaría fondo un largo período de estancamiento-práctico en lo económico y el modelo que se tipificara como neoliberal. Sus rasgos más salientes fueron la gran concentración de ingresos y la fuerte exclusión social como se lo caracterizaba habitualmente. En otros países se nombró como «explotación y despilfarro» significando gran aumento de los gastos improductivos en la acumulación de capital y niveles descomunales de explotación por los mecanismos más retrógrados (caída de los salarios y no aumento de la productividad) (para el caso de México el trabajo compilado por Valenzuela e

Isaac).<sup>31</sup> En el caso uruguayo, tenía la impronta de «plaza financiera», varias veces intentada, el primero de los intentos fallidos fue a fines de los setenta (que encontró su fin hacia 1982 con la crisis de deuda) y una segunda versión en los noventa tuvo gran esplendor. Ya en los últimos años de la década del noventa, el masivo ingreso de capitales y el atraso cambiario asociado llevó a la pérdida de competitividad externa y los déficits de controles a los flujos de capital y a los negocios de la banca que precipitó al sistema financiero al abismo.

La izquierda ganaría las elecciones en 2004 bajo el eslogan de promover un «país productivo» y la atención de la «emergencia social». Esto podría leerse como una apuesta a la reestructuración económica donde la modalidad de desarrollo cambiará sustancialmente, más comprometida con el desarrollo nacional y la inclusión social. Lo primero apuntaría a la dimensión material, básicamente podría esperarse un cambio en la inserción internacional, del modo de intervención del Estado en la economía y el rescate de soberanía respecto a las multilaterales de crédito y al gran capital transnacional como financiadores del desarrollo. Lo segundo iría en el sentido de la distribución del poder social, comenzando con una mejora en las condiciones de vida de los sectores populares para fortalecer su participación realmente democrática en las decisiones nacionales.

Sin duda, para lograr tales objetivos se debería redefinir la intervención del Estado en la economía y, por supuesto, alentar nuevos y originales instrumentos para tales efectos. Ello no significa contraponer el Estado con el mercado como se hace habitualmente: cuando el mercado se potencia no debilita al Estado sencillamente porque «el Estado no posee poder propio, sino además [*por*] que interviene de manera decisiva en dicha concentración».<sup>32</sup> El mercado, a diferencia de lo que los liberales sostienen, no es una «institución natural», «pre-existente a la humanidad», sino que es creada y reglada por el mismo Estado.<sup>33</sup> Sería un falso dilema contraponer Estado y mercado; plantear el desarrollo de mayor intervención del Estado como una opción estratégica contra el mercado sería tan solo un sin sentido.

31 J. C. Valenzuela y J. Isaac (eds.), *Explotación y despilfarro: análisis crítico de la economía mexicana*, Plaza y Janés-Enep-UNAM-UACH-UAZ, México, 2000.

32 N. Poulantzas, *Las clases sociales en el capitalismo actual*, México, Siglo XXI, 1998, p. 76 citado por N. Emmerich, *Globalización, Estado y Narcotráfico. El caso Southwen Winds*, o. cit.

33 H-J. Chang, «The market, the state and institutions in economic development» en Ha-Joon Chang (comp.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2004, pp.41-60 y H-J. Chang, «Understanding the relationship between institutions and economic development - Some key theoretical Issues», Paper presentado al WIDER Jubilee Conference, 17-18 de julio, 2005, Helsinki.

Empero, nada de lo que podría esperarse fue planteado de forma explícita por el oficialismo y menos se llevaron adelante políticas que, aunque equivocadas, buscaran tal objetivo. Algunos espacios de coordinación ministerial podrían nombrarse como cambios institucionales, los gabinetes «productivo» y «social», al igual que la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El primero no fue más que una instancia de intercambio de ideas, pero que no abordó una «reestructuración productiva», es más, el discurso explícito de varios ministerios y en particular los de mayor peso en la materia (Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; o Ganadería, Agricultura y Pesca), sostuvieron que el carácter de las políticas sería neutro respecto al funcionamiento económico. De allí que los mercados fijaron el rumbo de la producción nacional y la «concentración económica» fue soberana incluso contra los discursos oficiales. El segundo facilitó algunas coordinaciones, fundamentalmente las políticas de asistencia social llevadas a cabo desde el MIDES. Tales políticas fueron novedosas respecto al pasado reciente, pero en línea con los «gastos focalizados» de ataque a la pobreza que el BM había sostenido en la década de los noventa. Siguiendo la crítica que el BM se autoinfringiera posteriormente, se dejó de lado la redistribución del poder social que sería por ejemplo el reparto del recurso tierra o la facilitación del crédito, etcétera.<sup>34</sup>

El discurso reformista del gobierno progresista, incluso cuando le dio el estatus de «madre de todas las reformas», solo se concentró en la búsqueda de la eficiencia para la Administración Central. Rescató el paradigma del gerenciamiento que llevaría a la eficiencia administrativa, resaltó la importancia de la información y los indicadores de gestión para la toma de decisiones estratégicas, pero se avanzó poco, en un país donde podría sostenerse que se está en una etapa pre-estadística. Se dieron algunos pasos hacia el ordenamiento de la carrera administrativa, aunque tímidos y aislados, se simplificaron los objetos del gasto y se logró, con fuerte participación de los trabajadores, la regularización de funcionarios que estaban en condiciones laborales precarias. No obstante, siguieron entrando a la administración contratos precarios para cumplir funciones públicas, incluso cuando el discurso dominante sostenía la necesidad de regularizar la carrera administrativa.

Algunas reparticiones públicas mejoraron sus capacidades para sistematizar y compartir información básica, no obstante, a nivel na-

34 S. Burki, G. Perry y W. Dillinger, *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington DC., Banco Mundial, 1999; D. De Ferranti, G. Perry, Ferreira y M. Walton, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, México, Banco Mundial, 2003, disponible en <<http://bancomundial.org>> [Consulta realizada en marzo de 2004].

cional se sigue teniendo grandes dificultades para encontrar avances en las estadísticas. A pesar de que hubo cambios metodológicos en la recaudación de información económica, de que también se ampliaron las muestras de captación, se está muy lejos de tener series comparables, disponibles con periodicidad aceptable y desagregación necesaria, problemas de la información censal, etcétera.<sup>35</sup>

No cabe duda de que se dejaron de lado las reformas de carácter programático, aquellas que buscarían los cambios en la esencia del Estado anterior, que a falta de mejor nombre cabe el de «neoliberal». Se emprendió en contrapartida, y sin mucho éxito, una reforma instrumental que se concentró en el cómo debe ser la gestión administrativa y no en el para qué se buscarían tales cambios. Las iniciativas se inspiraron en el paradigma de gerenciamiento y mirando hacia reformas que tuvieron impacto en los noventa y que se definen desde tal paradigma como exitosas y eficientes, como lo serían la neozelandesa, la irlandesa o la chilena. Sin embargo, se encontró con resistencias varias dentro del mismo gobierno para llevarla adelante, y en lo que hace al funcionariado público la resistencia fue mayor porque no coincidieron en el diagnóstico respectivo a lo que funcionaba bien y mal dentro del Estado y, menos aún, en el programa de los cambios.

Quizás el gran error, por ser sistemático y sin fundamento, es el achacar todos los problemas del funcionamiento del Estado a los trabajadores públicos, incluso enfrentando a fracciones diversas de trabajadores (muy especialmente a los sindicatos de la Administración Central agremiados en COFE).

## **El modelo gerencial de la reforma del Estado progresista**

Particularmente Uruguay, como ya Solari<sup>36</sup> sostenía: «la intervención estatal tiene una extensión sumamente grande» y tal intervención es «mucho más antigua que en el resto de los países latinoamericanos, incluso, que en la mayoría de los países del mundo». Como resalta el ya clásico texto, el Estado presenta una importancia crucial y un desarrollo institucional que explica la estabilidad política del país y su nivel medio de desarrollo; a su vez, también explica las dificultades que tiene para dar un salto a otro nivel civilizatorio y los problemas que persisten.

La crisis de 1929 se tipificó como «crisis de mercado» y su solución fue, en parte, la estrategia keynesiana de ampliar la inversión

35 G. Macció, Entrevista de *La Juventud*, 14 de septiembre 2010.

36 A. Solari, *Estudios sobre la sociedad uruguaya (I)*, Editorial Arca, Montevideo, 1964, p. 159.

pública para desarrollar los mercados internos alentados por más empleo y mejores salarios. En contrapartida, la crisis de fines de los sesenta (o inicio de los setenta), se denominó «crisis de Estado» y ahora el argumento dominante fue la inserción internacional abierta, irrestricta y desregulada, reformas de mercado en lo interno, la desregulación en todas sus formas y el regreso del Estado a su función básica de juez y gendarme (defensor de la propiedad privada en todas sus formas: incluyendo el monoteísmo y la monogamia).

La nueva generación de reformas en que se insistiría:

[...] fue solo a partir de los años ochenta que tuvo inicio, en los países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y en los Países Escandinavos, la segunda gran reforma administrativa en el marco del sistema capitalista: «la reforma gerencial». [Esta]... constituye todo un cuadro teórico y una práctica administrativa que, en el marco de la democracia, procura modernizar el Estado y tornar su administración pública más eficiente y más volcada hacia el ciudadano-cliente.<sup>37</sup>

Con ese argumento se promovieron las reformas conocidas como de primera generación y aquellas que iban a modificar el papel del Estado (desregulación, privatización, etcétera). Ante los problemas que tuvieron las anteriores y los magros resultados a la vista, fue que en 1996 se instrumentara una segunda generación basada en las críticas (tanto desde afuera como desde adentro en las instituciones de Bretton Woods) a la aplicación de dichas reformas. Aquí se comienza a implementar un «nuevo paradigma» donde se rescatan las siguientes visiones.

En principio se argumentaba sobre la endeblez del modelo burocrático para absorber y trasladar los cambios tecnológicos y las exigencias de los procesos de trabajo que necesitaban una actitud *just in time* (justo a tiempo) de las instituciones. En cambio, la rigidez de las viejas estructuras esclerosadas, el «formalismo» exacerbado y los costos de financiamiento de las crecientes actividades y servicios que asumía el Estado, a lo que normalmente se le agregaban los vicios (corrupción), no hacían posible cumplir tal función y explicaba la crisis existente. La solución sería un «nuevo paradigma» que rescatase un «enfoque gerencial», «pragmático», adoptando las nuevas técnicas instrumentales y las «ciencias de la gestión» o *management*.<sup>38</sup>

37 C. Bresser, «La Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control», *Desarrollo Económico*, 1997, vol. 38, núm. 150 (julio-septiembre, 1998).

38 Prats i Catalá, *La dimensión institucional del desarrollo*, mimeo 2000; C. Losada i Marrodán, *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999; E. Rodríguez, «Políticas Públicas de Juventud y Reformas del Estado en América Latina: un vínculo a construir», trabajo presentado al *Simposium* sobre «El Lugar de las Organizaciones Civiles en las Políticas Públicas de Juventud», Tasco, México 17 al 20 octubre 2000.

Propuestas que aparecen de la mano del nuevo paradigma del gerenciamiento son:

- la adopción del principio de ciudadano cliente o usuario;
- de aquí, el ciudadano tendrá que pedir cuentas, por lo tanto, obliga a la rendición de cuentas a los usuarios de bienes y servicios públicos;
- por lo tanto, lo anterior exigiría un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados;
- se promueve entonces el establecimiento de contratos de gestión, que permitirían explicitar los objetivos, misión y metas institucionales;
- a su vez, se propone la separación del financiamiento y de la prestación de servicios, como funciones de rectoría y ejecución;
- también se alienta la formación de mercados o cuasimercados que fomentarían la competencia entre diversos oferentes de servicios y programas, de ahí las opciones del consumidor;
- lo anterior llevaría, por razones económicas de la consabida ecuación costo-beneficio, a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos para el ciudadano;
- y, por supuesto, integrar los métodos más modernos de evaluación de impactos (en los beneficiarios) y del desempeño (de los «gerentes»);
- lo que exigiría también cierta flexibilidad laboral que permita una variabilidad dinámica respecto a la adecuación competitiva de las necesidades;
- esto puede necesitar cierta descentralización política y administrativa de la gestión, como así controles externos desde la sociedad;
- sin duda, esto sería posible si se logra una modernización tecnológica acorde, al igual que agentes de administración de nuevo tipo y bien pagados;
- además, será menester una retroalimentación de la gestión y aprendizajes múltiples, profesionalización de la gestión y sus actores.

Los emprendimientos citados son un resumen de las propuestas que aparecen en las sucesivas reformas y re-reformas de la administración en la región, y Uruguay no es la excepción. Unas y otras reformas son parte de un set que comienza en el país en los setenta y se distinguen por el grado de democratización que aceptan en sus discursos y, por supuesto, por las vicisitudes de su aplicación mediadas por la historicidad concreta de sus respectivas burocracias.

En el caso de la última reforma progresista casi todos estos puntos están presentes, agravados por un funcionariado más envejecido que la media de la población, por las diferentes castraciones de las reformas anteriores a las instituciones del Estado.

## **Los problemas del Estado en la visión de los trabajadores**

Los trabajadores también llevaron adelante su diagnóstico y lo han expuesto profusamente ante las autoridades. El gran malestar que tienen es, justamente, que se les señale como los responsables de los males del Estado y resumen su diagnóstico en que no se aplican las normas establecidas en la administración, y su violación constante lleva a la flagrante distorsión de la carrera administrativa y a la ineficiencia de varias funciones públicas.

A su vez, los trabajadores organizados pretendían que el gobierno progresista enfrentara al bloque de poder dominante y re-posicionara en la lucha de clases a los sectores populares. Esto, en los discursos de la central obrera (PIT-CNT), pasaría por articular un «país productivo y con justicia social», basado en un papel determinante del Estado en la orientación de tal proceso, rescatando la soberanía perdida en los años anteriores debido a la aplicación condicionada de los programas fondomonetaristas y a la hegemonía del capital financiero de préstamo.

No obstante, los trabajadores reconocían un conjunto de ineficiencias en la gestión pública, y en particular, de la Administración Central. Una breve descripción de los problemas reconocidos por los funcionarios públicos afiliados en la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) ante una investigación arrojaba los siguientes resultados preliminares:

- Los recursos humanos existentes en la administración son insuficientes en cantidad y adecuación para un conjunto de funciones. La plantilla de trabajadores viene sufriendo cierto envejecimiento, lo que muchas veces entorpece la profesionalización de las funciones y la utilización de las nuevas tecnologías por las propias limitantes generacionales.
- Existen también problemas de gestión de los recursos, tanto materiales como humanos. En varias unidades ejecutoras se denuncia la falta de planeación racional de los recursos materiales y humanos, distribución poco equitativa, ineficiente y discrecional de dichos recursos.
- Las condiciones de trabajo en muchas dependencias del Estado, contra lo que podría ser una visión externa, no son las mejores y, a menudo, atentan contra la salud de los trabajadores.
- El ingreso a la administración sigue revistando problemas: en el reclutamiento, en el proceso de selección del personal, en la formación permanente y en la evaluación de las tareas.
- Se constata también inadecuación del sistema de control de la gestión pública y el régimen de incentivos vigente, siguen exis-

tiendo criterios clientelares que vinculan a los trabajadores con los estamentos «políticos de dirección».

- Surge de la experiencia relatada por los mismos trabajadores públicos la casi inexistente evaluación por resultados de la gestión pública, y menos aún, una evaluación referente al proceso de dicha gestión que permita corregir sobre la marcha las posibles desviaciones de los objetivos (por ejemplo, incongruencia de medios para lograr metas determinadas y deseables).
- Es posible observar el incumplimiento de normas básicas en algunas unidades ejecutoras e incluso a nivel de los incisos. Es también común la existencia de normas consuetudinarias encontradas con las normas institucionales, que permiten interpretaciones particulares y muchas veces violaciones de las reglas estatuidas.
- En casos particulares, en algunos ministerios que han sido fruto de fusiones de oficinas que se encargaban de tareas disímiles se han generado ineficiencias y coexisten incongruencia escalafonaria, diferencias salariales importantes y un sistema de incentivos que no aporta a los objetivos institucionales.
- La redistribución de personal, en especial aquellas unidades ejecutoras que absorbieron el personal excedentario producto de privatizaciones de empresas públicas o de la desaparición de sectores antes sujetos a regulación estatal, generaron serios problemas de calificación para la tarea y de estímulos para la función.
- Existe despilfarro de recursos y superposición de cometidos y funciones en distintas oficinas y organismos públicos, muchas veces dedicados a tareas idénticas y una competencia de intereses sectoriales que opera de forma ineficiente a la hora de cumplir los objetivos.
- Casi inexistentes entes que operen como testigos, fiscalizadores o reguladores de la función pública.
- La transparencia de la descentralización de las compras que opera en el régimen de derecho privado genera connivencia de intereses entre funcionarios públicos y proveedores privados. En ministerios u oficinas públicas muchas veces para eludir la burocracia de los controles de otras instancias autorizadas por ley para tales efectos (por ejemplo, TOCAF) se ha institucionalizado la provisión privada de bienes sin licitación (con solo llamado a precios), donde dichos precios no regulados están expuestos a los monopolios de información y a los tráficós de influencias.
- Algunos servicios básicos ofrecidos por organismos de contralor y justicia, y otros que garantizan los procesos electorales tan necesarios para la profundización democrática del país han perdido autonomía y financiamiento; cuestión que los hace cada vez

más dependientes de la voluntad política de la que se supone debería ser independientes.

- El incumplimiento o inexistencia de normas que regulen los servicios que se otorgan a privados y que podría devenir en la legítima recaudación de proventos y su posterior utilización en la mejora de esos mismos servicios. Los trabajadores de COFE no tienen una posición de acuerdo sobre la aplicación de los proventos a los ingresos de los trabajadores.

Es claro que ante esta enumeración de problemas, muchos de ellos compartidos con las autoridades, es necesario construir una institucionalidad participativa para lograr soluciones más estables y acordes que las logradas en el pasado. Los trabajadores están conscientes de que muchos de tales problemas son consecuencia directa de un conjunto de reformas ensayadas y truncadas, mediadas por iniciativas obligadas ante la castración que la institucionalidad pública viene sufriendo en el país desde la década de los setenta.

### **La reforma negada**

La reforma que intentó el progresismo no fue programática sino instrumental. El enfrentamiento central con los trabajadores, a pesar de haber logrado instrumentos que podrían ser útiles, es que estos no se usan como deberían. Lo más rescatable desde lo formal es, sin duda, la Ley de Negociación Colectiva (Nº 18.508), instancia que también es producto de la lucha de los trabajadores y del impulso del gobierno de volver al viejo instrumento de los Consejos de Salarios. No obstante, la virginidad que guarda dicha ley es asombrosa ya que los principales temas que la misma define como materia de negociación colectiva no pasan por los ámbitos respectivos.

Es instrumental porque buscó mejorar elementos que hacen a la administración, en el sentido de buen gobierno (gobernanza), pero no se debatió un cambio estructural en el funcionamiento económico, no buscó integrar a los sectores históricamente excluidos de las decisiones centrales de la vida democrática (una mejor y más incluyente gobernabilidad). Esto hubiera significado ampliar el bloque en el poder; cuestión que no se abordó ni remotamente, por lo tanto, fue una reforma en sintonía con las tantas de mercado que desde los noventa se intentaron.

El discurso rimbombante de la reforma apuntó solamente a una profesionalización de la gestión de gobierno y a la eficiencia en abstracto sin debatir las metas y funciones del Estado. Empezó contra los trabajadores públicos como los responsables de los problemas del Estado, siguió los caminos de reformas de mercado

anteriores buscando bajar los gastos de funcionamiento y tercerizando funciones.

La reforma del Estado que se necesita fue negada sistemáticamente, léase: devolver el control nacional del proceso productivo y las decisiones económicas estratégicas a la sociedad y sus instituciones públicas, regular ganancias extraordinarias del gran capital, redistribuir los recursos esenciales y democratizar su acceso a los sectores históricamente excluidos. De allí que tal reforma tuvo los mismos problemas y oposiciones que las anteriores, por lo tanto, es dable esperar también la misma suerte que aquellas.



---

# RADIOGRAFÍA DEL AGRONEGOCIO SOJERO:<sup>39</sup> EL CASO DE URUGUAY

Gabriel Oyhantçabal<sup>40</sup> e Ignacio Narbondo<sup>41</sup>

## Contexto mundial de la agricultura

### **Capitalismo en el campo y agronegocios**

Analizar los impactos socioeconómicos de la sojización implica analizar el tipo de relaciones sociales de producción predominantes y las formas que estas adoptan en cada situación histórica concreta. Siguiendo a Astarita<sup>42</sup> es necesario ubicar el tema agrario en el marco de la generalización de la ley del valor en la economía agraria.

Esta generalización provoca una acelerada expansión de la producción capitalista en el campo que conlleva: economías de escala, gran concentración de la producción, estandarización de los procesos productivos, incorporación continua de tecnologías de insumos y generalización del trabajo asalariado. Asimismo se acentúa el proceso de despoblamiento rural.

Se configura así el modelo del *agronegocio*, protagonizado por empresas transnacionales que se han expandido a todos los rincones del planeta, ubicándose en todas las fases del complejo agroindustrial. En particular para los granos son casos elocuentes las corporaciones Monsanto, Bayer, BASF, Syngenta en la fase de producción de insumos (semillas, biocidas, fertilizantes) y Cargill, ADM, Bunge y Louis Dreyfus en la fase de comercialización y procesamiento de los granos.

39 Este trabajo es una reseña del libro *Radiografía del agronegocio sojero: descripción de los principales actores y los impactos socioeconómicos en Uruguay*, REDES-AT 2009, 119pp. Los datos presentados corresponden a la fecha de su realización (segundo semestre de 2008) salvo aquellos actualizados especialmente para este trabajo.

40 Ingeniero agrónomo, docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y del Núcleo Interdisciplinario Biodiversidad y Sociedad, Universidad de la República.

41 Estudiante de agronomía, docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Universidad de la República.

42 R. Astarita, *Globalización y desarrollo capitalista en el agro*, 2008, en línea, disponible en <[www.rolandoastarita.com](http://www.rolandoastarita.com)>.

Los agronegocios han desarrollado y difundido a nivel mundial paquetes tecnológicos estandarizados que permiten el avance del capitalismo en el campo. Estos paquetes fueron desarrollados en el marco de la *revolución verde*, que incluyeron el desarrollo de biocidas (insecticidas, herbicidas y fungicidas), fertilizantes sintéticos, maquinarias y el mejoramiento genético de las semillas.

Una última característica a destacar de esta escalada del capital es el tipo de división internacional del trabajo que provoca. En particular, en América del Sur este proceso especializa las economías en la provisión de materias primas para los centros industriales del mundo, configurando un proceso de *reprimarización agro-exportadora*.

### **Marco mundial y regional de la soja**

Desde hace cuarenta años, la superficie y la producción de soja vienen creciendo de manera acelerada; mientras en 1964 se producían 40 millones de toneladas métricas, en 2008 el guarismo alcanza casi a 250 millones de toneladas. Si bien Estados Unidos sigue siendo el principal dinamizador de la producción de soja, desde mediados de los ochenta países como Brasil, Argentina, China e India han aumentado considerablemente su participación en la producción.

La distribución mundial de la producción y el comercio asigna roles diferenciados a los distintos países, dando cuenta de la división internacional del trabajo. Las naciones del Cono Sur, asumiendo una inserción subordinada y dependiente con respecto a los países centrales, se especializan en la exportación de grano de soja y sus derivados, siendo el consumo interno casi despreciable. Por su parte Estados Unidos primero abastece el mercado interno y exporta lo no consumido, Europa es un claro importador de granos para procesar o de productos elaborados (aceite y harina), y China importa granos para industrializar en su país.

Este proceso se explica por varios motivos. El principal factor ha sido la tendencia casi permanente al alza de los precios tanto del grano de soja como de sus derivados. Este fenómeno está asociado a la creciente demanda de harina de soja para la producción intensiva de carne tanto en la Unión Europea como en China e India, al dinamismo de la producción de agrocombustibles, y la afluencia de capitales financieros especulativos al sector agrícola.

Otros factores que han incidido en la expansión de la soja en el Cono Sur son: el desarrollo y difusión del paquete tecnológico siembra directa-glifosato-soja RR, las condiciones favorables que ofrecen los países sudamericanos (recursos naturales, tierra y mano de obra baratas), y una estabilidad institucional favorable al clima de negocios.

Finalmente hay que destacar el rol que cumple el ajustado funcionamiento del mercado de futuros regulado por la Bolsa de Valores de Chicago, el mecanismo de transacciones más usado en el comercio mundial de soja. Este posibilita la operación de agentes especulativos (sin vínculos con la producción de soja), dispuestos a comprar y vender contratos de soja en busca de beneficios en las variaciones circunstanciales de los precios. De esta forma, la Bolsa de Valores de Chicago asegura permanentemente su liquidez al punto que, en la actualidad, el volumen de transacciones en el mercado de futuros equivale a 25 veces la cosecha mundial.<sup>43</sup>

## **Descripción del complejo en Uruguay**

### ***Datos generales de las fases del complejo y de los principales actores***

El complejo sojero ha venido procesando un gran crecimiento, acompañando y dinamizando la tendencia que se registra a nivel general en el sector agropecuario. En un crecimiento sin precedentes, sus exportaciones pasaron de 1,6 millones de dólares en 2001 a 455 millones de dólares en 2009.<sup>44</sup>

#### **Fase pre-agrícola**

Prácticamente la totalidad de la producción agropecuaria de Uruguay es dependiente de la importación de insumos y equipos. La intensificación productiva por la que viene atravesando la agricultura extensiva no ha hecho más que incrementar el uso y la importación de estos bienes. Considerando el total de productos utilizados para el control de plagas, enfermedades y malezas, las importaciones en volumen se triplicaron entre 2001 y 2007.<sup>45</sup>

Es una fase con una importante concentración. Se estima que en la zafra 2007-2008 el 80% del área fue abastecida por el 20% de los proveedores.<sup>46</sup> Son empresas uruguayas o extranjeras que importan distintos insumos (fertilizantes, biocidas, semillas, maquinaria) para la producción agropecuaria en general y la soja en particular.

En 2008 cinco empresas (Agroterra, Dampa Uruguay, Agritec, Maccio y Agar Cross) concentraban el 74% de las importaciones

43 F. Villamil, comunicación personal, 2008.

44 V. Durán Fernández, «Evolución reciente y perspectivas de las cadenas agropecuarias», en *Anuario OPYPA 2009*, MGAP, Montevideo, 2010.

45 DGSSAA-MGAP, *Serie históricas de importaciones*, en línea consultado en setiembre de 2008.

46 L. Clasadonte, *Cadena de valor de las nuevas empresas agropecuarias y de los pools de siembra en América del Sur*. Presentación de 35 diapositivas, 2008.

de herbicidas. Otras tres (Maccio, ISUSA y Nidera), concentraban alrededor del 90% de las importaciones de los fertilizantes UREA, fosfato diamónico y fosfato monoamónico. Finalmente otras cinco (Interagrovia, Corporación de Maquinaria, Compañía Uruguaya de Motores, Mayfer y Poverly) concentraban el 82% de las importaciones de tractores.<sup>47</sup> Entre los importadores de semillas, en 2008 los tres principales concentraban más del 75% del mercado y son Nidera Uruguaya, Crop Uruguay (Cargill) y Barraca Erro.

### Fase agrícola

La producción de soja, ubicada fundamentalmente en el litoral oeste del país, creció de manera exponencial entre las zafas 2000-2001 y 2009-2010 pasando de 10.000 ha a 845.000 ha. Este proceso ha modificado sustancialmente la dinámica de la agricultura extensiva cambiando el peso relativo de los cultivos de verano respecto a los de invierno, y está asociado a una mayor intensidad en el uso del suelo. En las últimas siete zafas el rendimiento promedio no superó los 2.000 kg/ha (oscilando entre los 1.600 y 2.300 kg/ha), mostrando una brecha considerable con los rendimientos experimentales y con las zonas productoras de Estados Unidos, Argentina y Brasil.

La tenencia de la tierra muestra que el arrendamiento se ha convertido en la principal forma de control del recurso desplazando a la propiedad. Hoy en día el 50% de la superficie agrícola se realiza bajo contratos de arrendamiento, el 77% de los cuales son por un plazo menor a tres años.<sup>48</sup>

Todos estos cambios han sido dinamizados por el arribo de nuevos actores empresariales a la agricultura uruguaya, en general de procedencia argentina. Entre 2000 y 2009, los «nuevos agricultores», según la tipología de Arbeletche y Carballo,<sup>49</sup> pasaron de no existir a representar el 12% de los productores y a controlar el 57% de la superficie de cultivos agrícolas.<sup>50</sup> Su principal rubro es el cultivo de soja del cual controlan la mayor parte de la superficie, de modo que al 2007, de los 800 productores de soja, cerca del 1% (11 empresas) controlaba el 37% de la superficie.<sup>51</sup>

47 Urunet, 2008.

48 DIEA, *Encuesta Agrícola «Invierno 2008»*. Serie encuestas N.º 267, noviembre 2008.

49 P. Arbeletche y C. Carballo, «Sojización y concentración de la agricultura uruguaya», trabajo presentado al XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola Córdoba, Argentina, 2006.

50 P. Arbeletche y G. Gutiérrez, G., (2010), *Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes*, inédito, 23 p.

51 P. Arbeletche y C. Carballo, *La expansión agrícola en Uruguay: alguna de sus principales consecuencias*, trabajo presentado en el II Congreso Regional, III Congreso Rioplatense y XXXIV Reunión Anual de Economía Agraria, noviembre 2008.

Estas empresas argentinas, conocidas como *pools de siembra*, llegaron al país fruto de la expansión territorial, y en particular fueron atraídas a Uruguay por las facilidades tributarias, el menor precio de la tierra en comparación con Argentina y el buen «clima de negocios». Factores que se suman a las buenas condiciones agroecológicas (suelos, régimen hídrico y clima) y de infraestructura (silos, caminería, puertos de embarque cercanos, etcétera).

Las principales empresas argentinas que operan son (datos de 2008) El Tejar (Tafilar en Uruguay) con más de 100.000 ha, Agrognegocios del Plata (ADP) con 40.000 ha,<sup>52</sup> MSU (Manuel Santos de Uribelarrea) con 16.000 ha, Pérez Companc (Garmet en Uruguay) con 30.000 ha, Cosechas del Uruguay con 20.000 ha, Villa Trigo (de Barraca Erro) con 20.000 ha, Ceres Tolvas (a través de Siembras Asociadas) con 6.000 ha, AdecoAgro con más de 5.000 ha, a las que se suma la reciente llegada (o anuncio de llegada) de CRESUD y Cálx Agro (de Louis Dreyfus).

#### Fase industrial

La industrialización de la producción de soja nacional es marginal. En la zafra 2007-2008, solo el 5% de la producción total fue destinado a la industria, un 7% tuvo como destino su uso como semilla y el 88% fue exportado como grano.<sup>53</sup>

El principal producto industrial es el aceite, del que se obtiene harina como coproducto (utilizada para la elaboración de raciones animales) y biodiesel como derivado. La principal empresa productora de aceite es COUSA. La producción de biodiesel es un destino incipiente del aceite de soja en Uruguay. A partir de 2012 producto del nuevo marco legal será obligatoria la inclusión de un mínimo de 5% de biodiesel en el gasoil. Esto requerirá una producción de 45.000 toneladas anuales de aceite, cifra que triplica el consumo actual de aceite comestible, y equivale a unas 130.000 ha de soja.

#### Fase de acopio y exportación

Al igual que las demás fases del complejo sojero, el negocio del acopio está fuertemente concentrado y transnacionalizado. Al año 2008 las cinco mayores firmas exportadoras acumulaban el 74% del volumen de la soja comercializada. El principal destino de las

52 Según información obtenida por los autores estaría cerca de las 100.000 ha en la actualidad.

53 F. Villamil, *El mercado internacional de la soja*, presentación (34 diapositivas) en el I Encuentro Uruguayo de Soja, Mesa Tecnológica de Oleaginosos, setiembre de 2008.

exportaciones son las industrias de China y la Unión Europea, que en 2008 absorbieron el 82% del grano exportado.<sup>54</sup>

En esa fase operan los «global players» de la soja: Cargill, ADM, Bunge y Louis Dreyfus que en buena medida controlan el agronegocio sojero en el mundo. En Uruguay Cargill, Dreyfus y ADM tienen una participación considerable (Bunge anunció en octubre de 2008 su «desembarco» en Uruguay), a las que se suman la uruguaya Barraca Erro y la argentina ADP.

### Terminales portuarias

El principal puerto de salida es Nueva Palmira (Colonia), donde existe un régimen de zona franca. La soja se exporta desde dos terminales portuarias: una propiedad de Corporación Navíos SA,<sup>55</sup> y otra propiedad de la Administración Nacional de Puertos (ANP) controlada por Terminales Graneleras del Uruguay (TGU)<sup>56</sup> desde 1999. De la soja exportada desde Nueva Palmira en el año 2007, el 88% salió de Navíos y el 12% de TGU.<sup>57</sup>

El puerto de Nueva Palmira se encuentra en el origen de la hidrovía Paraguay-Paraná, lo que le da una ubicación estratégica para la región, funcionando bajo el régimen de puerto libre que otorga importantes beneficios. En 2006 el comercio de soja por Nueva Palmira representó el 61,7% del total de graneles agrícolas entre exportaciones, trasbordos y tránsito. El 22% de la soja correspondió a exportaciones, de las cuales casi el 90% salió por Navíos. Con respecto a la soja de tránsito (viene de otros países en barcas, llega a Nueva Palmira y allí se la carga en barcos de ultramar) Navíos participó con el 79,5%.<sup>58</sup>

### Balanza comercial

La balanza comercial del cultivo y sus derivados evidencia una clara especialización exportadora sin más valor agregado que el fle-

54 P. Arbeletche; J. M. Ferrarri y G. Souto, *La expansión de la soja en Uruguay: una aproximación a sus impactos socioeconómicos*, Jorge Escudero (coord.). Presentación en el I Encuentro Uruguayo de Soja, Mesa Tecnológica de Oleaginosos, setiembre de 2008.

55 Instalada en 1959 Corporación Navíos Pertenece a la transnacional griega Navíos Maritime Holding Inc, una de las navieras más grandes del mundo. Su actividad está dirigida principalmente a otros países de la región, y en menor medida a la exportación de productos uruguayos.

56 Terminales Graneleras del Uruguay es una sociedad de ocho empresas comerciantes de granos y dos empresas navieras, que ganaron en 1999 la concesión por quince años de los puertos de la ANP en Nueva Palmira y Fray Bentos.

57 ANP (2007), *Sistema portuario de Nueva Palmira 2005-2006*, disponible en <[www.anp.com.uy/nuevapalmira/stats/SISTPORTNP2006\\_2\\_.pdf](http://www.anp.com.uy/nuevapalmira/stats/SISTPORTNP2006_2_.pdf)>.

58 *Ibidem*.

te y el acopio. Si bien el incremento de la producción se acompañó con un incremento significativo en las exportaciones, debido al casi nulo procesamiento de grano de soja, Uruguay debe importar derivados de la soja.

Al menos desde 1997 las importaciones de derivados de soja mantienen una tendencia creciente lo que se registra marcadamente en el aceite crudo y las harinas. El grano necesario para producir el volumen de aceite y harinas importados equivale aproximadamente a unas 157.000 toneladas. Mientras un 56% de su demanda interna de aceites, y buena parte de la de harinas, dependen de las importaciones, en 2008, Uruguay exportó 680.000 toneladas de grano y procesa tan solo 38.000 toneladas.

## **Impactos socioeconómicos en Uruguay**

### ***Aportes al Estado***

Los principales impuestos que gravan al agro uruguayo son el impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios (IMEBA) y el impuesto a la renta de las actividades empresariales (IRAE). En términos generales las rentas empresariales, y las del agro en particular, representan una reducida porción de la recaudación total del Estado, a pesar de ser el agro el primer sector de exportación del país, y la soja el segundo rubro dentro de este.<sup>59</sup>

Con la reforma tributaria de 2007, la gran mayoría de los sojeros pasaron a tributar por IRAE, mientras que antes seguramente facturaron a través del IMEBA.

Se infirieron los montos que podría estar tributando la fase primaria del complejo sojero. Se estimó el PIB sectorial de la fase primaria del complejo sojero para el 2007 a partir de su valor bruto de producción (VBP) y suponiendo que este rubro presenta el mismo nivel de consumo intermedio que la agricultura. Si el agro en su globalidad tributó 7,3% del PIB en 2006 y 5,7% del PIB en 2007,<sup>60</sup> y suponiendo una tributación pareja por subsector agropecuario, la soja habría tributado al fisco 4,3 millones de dólares en 2006 y 6,4 millones de dólares en 2007.

También se estimó la tributación por IMEBA para la zafra 2006-2007 de la fase primaria del complejo de la soja, considerando que

59 El agro solo aporta el 3,3% del total de la recaudación estatal, y su presión tributaria es del 6% del PIB sectorial, mientras que para el resto de la economía la presión asciende al 30,4% del PIB nacional.

60 A. Tamber, «Recaudación y presión fiscal en el agro», en *Anuario OPYPA 2008*, MGAP, Montevideo, 2009.

todas las empresas aportaron por este impuesto.<sup>61</sup> Los cálculos se realizaron tomando como base los márgenes netos promedio calculados por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Para la zafra 2007-2008 las grandes empresas empiezan a tributar por IRAE, entre las que están las que controlan más del 70% del área de soja (330.000 ha). Con estos considerandos, y suponiendo deducción cero (algo imposible), en la zafra 2007-2008 el área de soja habría tributado por IRAE-IMEBA como máximo unos 9,5 millones de dólares.

### **Subsidio ecológico**

Se estimó, de forma aproximada, el costo ambiental que provoca la sojización en el recurso suelo en función de la extracción de nutrientes. Para Uruguay no existen estimaciones al respecto para la soja, ni para otros cultivos, ni para la actividad agropecuaria en general. Son varias las metodologías a utilizar para la valorización de impacto ambiental.<sup>62</sup> En este caso, se optó por valorizar el costo de reposición de nitrógeno (N) y fósforo (P) para las zafras 2005-2006, 2006-2007 y 2007-2008.

La soja fija nitrógeno atmosférico, autoabasteciéndose el 50% de los requerimientos de la planta en un ciclo del cultivo.<sup>63</sup> El déficit nutricional se calculó en función de los requerimientos nutricionales de la soja y suponiendo una fertilización estándar de 100 kg/ha de fosfato monoamónico,<sup>64</sup> y se valorizó en función del costo de reposición con fertilizantes comerciales, utilizando para el nitrógeno UREA (aporta 46% de N) y para el fósforo el fosfato monoamónico, con precio a noviembre de cada zafra (época de siembra), sin incluir el costo de aplicación.

Los cálculos indican que hay un déficit sostenido de nitrógeno en las zafras consideradas, que asciende a 47.200 toneladas, 60.800 toneladas y 46.300 toneladas de nutriente respectivamente. Reponer esta extracción con UREA supone una erogación total de 19,8 millones de dólares en 2005-2006, 24,5 millones de dólares en 2006-2007 y 32,9 millones de dólares en 2007-2008 y un costo por hectárea de 64,3 US\$/ha, 66,9 US\$/ha y 73,6 US\$/ha respectivamente, lo que

61 Para ese período el IMEBA tenía para las oleaginosas una tasa del 2% sobre ventas.

62 G. Pesce, H. Vigier y R. Durá, *El proceso de sojización en argentina: valoración de sus costos ambientales y discusión de los métodos aplicados*, o. cit.

63 C. C. Flores y S. J. Sarandón, «¿Racionalidad económica versus sustentabilidad ecológica? El ejemplo del costo oculto de la pérdida de fertilidad del suelo durante el proceso de Agriculturización en la Región Pampeana Argentina», *Revista de la Facultad de Agronomía*, Universidad Nacional de La Plata, 2002, 105, pp. 52-67.

64 A. Blum; I. Narbondo; G. Oyhançabal y D. Sancho, *Soja transgénica y sus impactos en Uruguay. La nueva colonización*, Rapal-Uruguay, 2008, 196 pp.

representa un 51,8% de los margin brutos en 2005-2006, 23,9% en 2006-2007 y 27,4% en 2007-2008.

Para el fósforo no se registra déficit debido a la fertilización base que se realiza en el cultivo.

Es posible establecer que el cultivo de soja está siendo subsidiado solo para el nitrógeno con un monto anual que oscila entre los 20 millones de dólares y los 33 millones de dólares. Este valor podría matizarse en el caso de que la soja se realizara en sistemas de rotaciones de cultivos con pasturas, donde en la fase de pasturas se recuperen los niveles de fertilidad (de materia orgánica, nitrógeno, etcétera). Sin embargo según estimaciones de Arbeletche y Carballo<sup>65</sup> en 2005-2006 el 47% del área agrícola (de la cual la soja representó el 50%) estaba bajo agricultura continua.

### ***Expulsión de productores y sustitución de rubros***

El avance de la soja y su marcado carácter concentrador profundiza la tendencia estructural del desarrollo capitalista a la desaparición de las unidades de menor escala. En Uruguay las cifras que evidencian este proceso son elocuentes: de 1960 al 2000 desaparecieron 30.000 unidades productivas de menos de 100 ha. En el litoral oeste uruguayo, entre el 2000 y el 2009 abandonaron la producción casi 600 agricultores familiares, pasando de representar un 15% a un 6% del área agrícola. Al mismo tiempo los grandes agricultores, los *pools de siembra*, avanzan en área a gran velocidad pasando de controlar de 0 al 57% del área.<sup>66</sup> Avanza la gran empresa capitalista y desaparecen los agricultores familiares y los capitalistas pequeños.

A ello se suma el desplazamiento de rubros producto de la ocupación del área con soja. Su avance entre las zafas 2002-2003 y 2009-2010 muy factiblemente haya desplazado otros cultivos de verano, básicamente el girasol, ocupado más área en predios agrícolas-ganaderos, y quitado tierras a la lechería (Cuadro 1). El siguiente cuadro muestra algunas cifras sugestivas para el período, lo que no implica que toda la reducción se explique por el avance de la soja.

65 P. Arbeletche y C. Carballo, *La expansión agrícola en Uruguay: alguna de sus principales consecuencias*, o. cit.

66 P. Arbeletche y G. Gutiérrez (2010), *Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes*, o. cit.

Cuadro 1. Superficie en ha de rubros/cultivos  
entre 2002-2003 y 2007-2008

	2002-2003	2007-2008	Diferencia	2007-2008	Dif.	2008-2009	Dif.
Soja	75.000	460.000	385.000	460.000	0	650.000	190.000
Girasol	173.000	34.000	-139.000	37.500	3500		
Pasturas Agr-gan.	418.000	352.000	-66.000				
Lechería	980.000	798.000	-182.000				
CN Agr-Gan	161.600	143.000	-18.600				
ACUMULADO	1.807.600	1.787.000	-20.600				

Fuente: DIEA

En la zafra 2007-2008 un tercio de los productores encuestados ya no realizan agricultura, aunque sí otros rubros. Arbeletche y Carballo<sup>67</sup> identifican los siguientes motivos para el abandono de la agricultura: dificultad para mantener o a acceder a tierra, venta del campo donde trabajaban, endeudamiento y disolución de una sociedad familiar. Como contrapartida, muchos de los desplazados montaron empresas prestadoras de servicios de maquinaria. Esto muestra que el avance de la soja también ha provocado el desplazamiento de pequeños capitalistas, sin que ocurra un típico proceso de diferenciación social, con proletarización de productores independientes, y migración hacia las periferias de las ciudades en condiciones de marginalidad. Por el contrario, los desplazados se convierten en rentistas o en pequeños capitalistas prestadores de servicios.

### **Generación de empleo**

A medida que el capital avanza se generalizan las relaciones de trabajo asalariado, al tiempo que el trabajo humano es crecientemente sustituido por diversas tecnologías, tendientes a reducir costos de producción, aumentar la plusvalía relativa e incrementar las ganancias. La resultante es la tendencia ya señalada al despoblamiento del campo y a la reducción del peso del empleo rural en el empleo global de la economía.

Esta tendencia se ha profundizado en la agricultura uruguaya con el avance del agronegocio sojero. Por un lado el desplazamiento de la agricultura familiar reduce la mano de obra empleada ya que este tipo social genera más empleo que la agricultura empresarial:

67 P. Arbeletche y C. Carballo, *La expansión agrícola en Uruguay: alguna de sus principales consecuencias*, o. cit.

23 trabajadores cada 1000 ha contra 4,4.<sup>68</sup> Entre los agricultores sojeros más tecnificados la generación de empleo es aún menor, de 2,8 trabajadores cada 1000 ha.<sup>69</sup> Asimismo la soja también ha desplazado superficie lechera, lo que redundará en un balance aún menor puesto que la lechería genera empleos a razón de 20 trabajadores cada 1000 ha.

### ***Mercado, concentración y extranjerización de la tierra***

La tendencia a la concentración y extranjerización de la tierra en la agricultura se ha acelerado en los últimos años de la mano del avance de la soja. Los agricultores con más de 1000 ha han pasado de controlar una escasa proporción de la superficie de chacra en 2000-2001 a controlar más del 50% en 2008-2009.<sup>70</sup>

En el cultivo de soja la concentración es mayor: en 2007-2008, el mismo estrato de tamaño representaba el 9% de los productores y controlaba el 60% de la superficie, mientras en 2003-2004 controlaban menos del 30% de la superficie. Como consecuencia el índice de Gini para la distribución de tierra en la agricultura, pasó de 60% a 73% entre 2002 y 2007, lo que indica un incremento sustantivo de la concentración de la tierra.<sup>71</sup>

La *sojización* también le ha dado un nuevo énfasis a la extranjerización de la tierra. En los últimos siete años 1,7 millones ha dejaron de ser propiedad de uruguayos para pasar a manos de sociedades anónimas,<sup>72</sup> por regla general, extranjeras. Por su parte este avance del gran capital ha valorizado exponencialmente el recurso tierra, elevando su renta e incrementando la superficie vendida. En los últimos siete años se comercializaron 5,4 millones de ha (el 33% del territorio nacional) y el precio promedio de la tierra en operaciones de compraventa se ha más que triplicado<sup>73</sup> (Gráfico 1).

68 A. Blum; I. Narbondo; G. Oyhantçabal y D. Sancho, *Soja transgénica y sus impactos en Uruguay. La nueva colonización*, o. cit.

69 P. Arbeletche; J. M. Ferrarri y G. Souto, *La expansión de la soja en Uruguay: una aproximación a sus impactos socio-económicos*, o. cit.

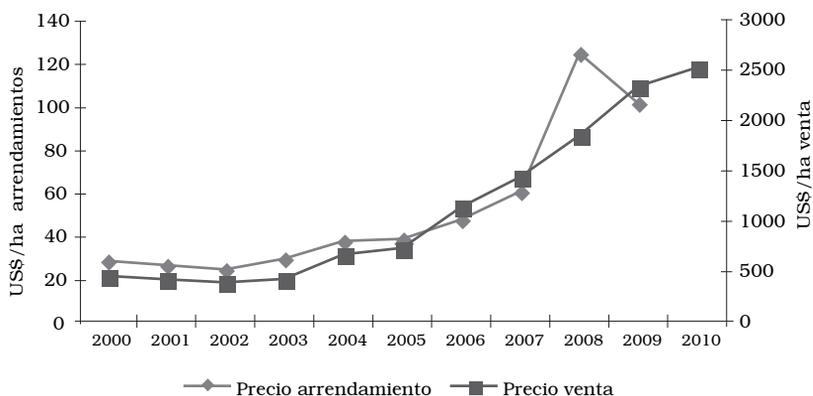
70 DIEA, *Encuesta Agrícola «Invierno 2009»*, Serie encuestas N.º 279, agosto, 2009.

71 P. Arbeletche y G. Gutiérrez, G., (2010), *Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes*, o. cit.

72 DIEA, *Encuesta Agrícola «Invierno 2008»*, o. cit.

73 DIEA-MGAP, *Precio de la tierra 2º semestre de 2009*, 14 de abril de 2010.

Gráfico 1. Evolución del precio promedio para arrendamientos y compra de tierra



Fuente: Elaborado en base a DIEA (2009).

Lo propio sucedió en el mercado de arrendamientos. En el mismo plazo se registraron incrementos importantes en la superficie arrendada (en 2008 alcanzó 1.100.000 ha) y la renta de la tierra casi se quintuplicó<sup>74</sup> (Gráfico 1). La agricultura de secano fue uno de los principales protagonistas de esta escalada: en 2008 se realizaron 1436 contratos, de los cuales 28% correspondieron a tierras con destino a agricultura. Este rubro fue el que presentó el mayor precio promedio de arrendamiento con US\$ 271/ha.<sup>75</sup>

Esta tendencia provoca una agudización de la competencia por tierra en un contexto de fuertes desigualdades, donde la agricultura familiar, tradicionalmente carente de tierra y recursos, ve crecientemente dificultadas sus posibilidades de incremento de escala e incluso se ve forzada a reducirla vendiendo o arrendando sus tierras.

### **Distribución de la riqueza**

La contribución del avance del agronegocio sojero al gran crecimiento económico que ha registrado el sector agropecuario no ha tenido correlato en una distribución más equitativa de la riqueza.

Una empresa «Gerenciadora» según la tipología de Arbeletche *et al.*,<sup>76</sup> con una superficie media de 17.300 ha de soja, presentaría

74 *Ibidem.*

75 *Ibidem.*

76 P. Arbeletche; J. M. Ferrarri y G. Souto, G., *La expansión de la soja en Uruguay: una aproximación a sus impactos socio-económicos*, o. cit.

utilidades de 1,1 millones de dólares,<sup>77</sup> más de 7 veces superior a la masa salarial total ocupada y 300 veces el salario anual de un trabajador.<sup>78</sup> El trabajo representa una ínfima parte de los costos de producción, y se evidencia lo obvio: los asalariados participan muy escasamente en la distribución de la riqueza generada.

Estos datos no hacen sino evidenciar una tendencia natural del proceso tecnológico en el capitalismo: el aumento en la composición orgánica de capital, con el consiguiente desplazamiento de mano de obra y la distribución crecientemente desigual de la riqueza generada en el proceso productivo.

### **Consideraciones finales**

La sojización es, sin lugar a dudas, la expresión cabal de un modelo de agricultura caracterizado por la tendencia a la concentración de la producción, la generación de economías de escala, la expansión del capital sustituyendo trabajo, la destrucción de las unidades de producción de menor escala, la omnipresencia de los agronegocios transnacionales en todos los países y fases de la producción, y la configuración de un orden internacional que ubica de forma subordinada a los países subdesarrollados como proveedores de materias primas.

En las últimas décadas la producción de soja pasó de 40 a 250 millones de toneladas, concentrándose en Estados Unidos y el Cono Sur, sobre todo Brasil y Argentina. Este aumento responde a la necesidad de abastecer de harinas y aceite de soja a la Unión Europea y China, como insumo para la producción cárnica y la obtención de biocombustibles. Se han consolidado así como dominadores y principales beneficiarias del complejo las transnacionales Monsanto, Cargill, ADM, Bunge y Louis Dreyfus. Uruguay se acopló a este proceso, reflejado en un aumento exponencial en el área del cultivo. Han arribado actores empresariales transnacionales y regionales que hoy controlan buena parte de la fase primaria y de acopio.

La consolidación de este agronegocio ha acelerado procesos como la sustitución de capital por trabajo, la reducción del empleo generado que, sumadas a la concentración de la producción y su correlato en el desplazamiento de los productores de menor escala, suponen la acentuación de la tendencia al vaciamiento del campo. Todos estos elementos que confluyen resultan en una distribución crecientemente desigual de la riqueza.

77 Considerando los costos y márgenes propuestos por OPYPA para este cultivo.

78 Estimaciones realizadas considerando la presencia de 3 trabajadores cada 1.000 ha y un salario de \$10.000 mensuales (Leonardo Rey, comunicación personal, 2009).



---

# AMÉRICA LATINA HOY: LA ESTRATEGIA CONSERVADORA «POSNEOLIBERAL» PARA LA ESTABILIZACIÓN CAPITALISTA<sup>79</sup>

Beatriz Stolowicz<sup>80</sup>

Llama la atención la dificultad que tenemos en América Latina para caracterizar el momento actual regional, tanto por sus diversas realidades sociopolíticas como por los modos de abordar los fenómenos.

Hay una enorme dispersión analítica en la que no se logran integrar los distintos niveles de análisis ni las diferentes temporalidades, es decir, no se logra establecer la articulación dialéctica entre acontecimientos, coyunturas y tendencias estructurales.

Los análisis sobre acontecimientos políticos no se conectan con los del poder económico, ni estos con los cambios en la configuración de las sociedades.

Se mira la región principalmente desde la geopolítica, y esta solamente se piensa en términos de relaciones interestatales o, incluso, a partir de discursos de gobernantes en reuniones internacionales, es decir: desde la diplomacia. La mirada geopolítica está desconectada de los procesos internos, como si estos no fueran condicionantes de la geopolítica.

Ha vuelto a hablarse de imperialismo, afortunadamente. Pero por imperialismo se piensa solo en el aspecto del dominio de un Estado, en la utilización de sus recursos humanos, políticos, económicos y militares para subordinar a otros Estados y territorios. Por obvias razones desde nuestra región se piensa en Estados Unidos, pero es insuficiente. Se pierde de vista al imperialismo también

79 Texto leído en las IX Jornadas Nacionales-VI Latinoamericanas «El Pensar y el Hacer en Nuestra América, a doscientos años de las Guerras de la Independencia». Grupo de Trabajo Hacer la Historia-Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, 7 de octubre de 2010.

80 Profesora-investigadora del Área Problemas de América Latina, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.

como el dominio molecular del capital financiero sobre la reproducción económica de los países, y aclaro que por capital financiero no solo me refiero al capital especulativo sino a la fusión de todas las actividades del capital en su reproducción concentrada y centralizada. El capital financiero utiliza el poder de los Estados imperialistas para facilitar y asegurar su penetración territorial, pero opera por múltiples canales como exportación de capital, de mercancías, tecnología, y en la expropiación y apropiación de riquezas naturales y de plusvalía.

De modo que cuando la geopolítica se reduce a la diplomacia y a los vínculos estatales con el gobierno de Estados Unidos y sus agencias, sin contemplar el dominio del gran capital transnacional, se establecen caracterizaciones incompletas o equívocas sobre los grados de subordinación al imperialismo o de autonomización respecto a él.

Por otra parte, cuando se vuelca la mirada hacia los procesos internos se confunden las relaciones estructurantes de la vida social con las declaraciones de los actores más conscientes. Cuando se analizan los fenómenos políticos internos, no se conectan estos análisis con los de la reproducción económica, con el patrón de acumulación y reproducción, con las concepciones sobre el desarrollo implicadas. Para decirlo de una manera más clásica: son análisis exclusivamente superestructurales desconectados de los fenómenos que en última instancia condicionan los modelos políticos y las relaciones sociales. Hay también dificultades para articular adecuadamente la relación entre fenómenos sociales y culturales, pasando desde la negación del peso específico de lo cultural hasta el esencialismo que lo absolutiza. Estos y otros problemas analíticos están presentes en toda la región.

A pesar de la inédita heterogeneidad de realidades sociopolíticas, sostengo la hipótesis de que las estrategias dominantes siguen avanzando en una reconfiguración del capitalismo en la región y en la creación de una nueva hegemonía burguesa. Salvo contadas excepciones y por ello muy valiosas, se piensa desde el punto de vista del capital. Se está legitimando una concepción de desarrollo bajo el dominio del gran capital transnacional, sea de origen externo o criollo. Se está legitimando una concepción del Estado como soporte material e institucional de ese «nuevo desarrollo». Y, explotando como «oportunidad» sus efectos destructivos, está en marcha una reestructuración social funcional, también legitimada como la construcción de un «nuevo bienestar».

Estas tendencias son mucho más visibles donde gobierna la derecha, pero el proyecto dominante busca imponerse también donde

gobierna la izquierda o la centroizquierda, y aún más, busca utilizar la mayor legitimidad de estos gobiernos para ejecutarlo. Por eso es importante analizarlo, porque los esfuerzos de cambio deben contar con mayor claridad sobre lo que tiene que enfrentarse, considerando además que la estrategia dominante se ejecuta con la expropiación del lenguaje de la izquierda, y que utiliza instrumentos de acción históricamente identificados con las acciones de izquierda, presentando como «alternativas» lo que es su propio proyecto.

Creo que hay que partir del hecho de que el llamado «nuevo desarrollo» tiene por objetivo hacer de América Latina un espacio de estabilización del capitalismo en crisis, tanto por la intensificación de la acumulación por desposesión, como para restablecer la acumulación ampliada rescatando de su desvalorización a importantes masas de capital especulativo excedente, reciclandolo como capital productivo, especialmente en la construcción de infraestructura para potenciar la acumulación por desposesión. El modelo es el mismo en los países donde gobierna la derecha que en donde hay gobiernos progresistas. Lo que cambian son las modalidades políticas de ejecución, asunto importante pero que no cambia los propósitos de la ofensiva capitalista.

El neodesarrollismo es un modelo primario-exportador extractivista depredador en manos del gran capital. Está basado en vastos monocultivos transgénicos, en minería sobre todo a cielo abierto, en la explotación de energéticos como petróleo, gas, hidroelectricidad, y en la expropiación de biodiversidad. Está basado en el control territorial, con el despojo a campesinos y pequeños propietarios, para lo cual operan la militarización y el paramilitarismo cuando es necesario. Pero también estamos viendo que adopta la modalidad de no afectar las propiedades, estableciendo un sistema de maquila extractivista ejecutado por esos mismos pequeños y medianos propietarios.

Como en varios países los principales recursos naturales están todavía bajo propiedad jurídica estatal, sea porque no se han privatizado formalmente, o incluso cuando se han re-nacionalizado, sin que se altere la propiedad jurídica estatal se privatiza su uso o explotación. Es lo que el Banco Mundial denominó, en 1996, «postprivatización».

La extracción física de esos recursos naturales a los mercados internacionales se abarata construyendo redes de infraestructura multimodal, que están diseñadas con esos fines. Los corredores de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Plan Puebla Panamá (ahora rebautizado como Plan Mesoamérica) son exactamente eso: inversión para el despojo, que se hace

destruyendo ecosistemas, desplazando pueblos. Bajo el principio de la asociación público-privada, estas inversiones se hacen con financiamiento público, que significa la transferencia de riqueza social al gran capital, y que produce una reactivación temporal del empleo y del consumo.

Las inversiones público-privadas tienen la ventaja para el capital de que el Estado otorga seguridad jurídica a las inversiones, le garantiza las ganancias y su remisión hacia el exterior, y además con contratos de larga duración. Casi siempre con exención de impuestos y de pago de previsión social, así como exención de pago de servicios, en modalidades de zonas francas. La seguridad jurídica incluye también que el gobierno evitará, por las buenas o por las malas, conflictos laborales.

En la última década, las transnacionales entendieron que se trataba de un negocio redondo aunque tuvieran que tratar con gobiernos que les establecen alguna reglamentación, sea en pagar más impuestos o en cumplir ciertas disposiciones laborales. Pese a ello es un negocio seguro pues además tiene apoyo político.

En buena medida este ha sido el origen de la reactivación económica y de la capacidad de los gobiernos de izquierda o centroizquierda para contener los efectos de la crisis. Es lógico que al mejorar en algo el ingreso, sea por los empleos que se generan temporalmente, sea por el asistencialismo gubernamental mediante el uso de impuestos, los gobiernos que impulsan el «nuevo desarrollo» obtengan apoyo electoral de los más pobres.

Pero este modelo va creando además otras fracciones beneficiadas. Hay un conjunto de actividades y servicios alrededor del extractivismo y de la construcción de infraestructura que son contratadas a empresas existentes o a nuevas empresas que se crean para obtener los contratos estatales. Es decir, que se está creando una nueva fracción burguesa contratista del Estado. En esas actividades periféricas también se contratan servicios profesionales técnicos, de mercadeo, de gestión, que involucran a un sector de la clase media profesional.

En estos entramados contratistas con o a través del Estado también operan las famosas pymes, que son un instrumento generalizado de tercerización, de subcontratación laboral flexibilizada y precaria, lo que en México se llama «maquila de nómina». Algunas pymes se registran como «cooperativas», como «sociedades de solidaridad social», y hasta como «sindicatos» y «uniones», lo que aparentemente estaría reforzando una economía solidaria. En Brasil, algunas pymes que subcontratan para obras del magnate mexicano Carlos Slim fueron denunciadas por imponer formas esclavistas de

trabajo. En Chile, por ejemplo, las grandes tiendas departamentales subcontratan a los empleados de cada sección con una pyme distinta. Los ejemplos abundan en cada país. Cuando se dice que las pymes son generadoras de empleo, no solo se habla del pequeño taller o dulcería, sino de estos negocios de precarización laboral al servicio de la acumulación del gran capital. El actual presidente de la Asociación Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Francisco dos Reis, en la reunión de economistas en La Habana, en marzo de 2010, reconoció que la derecha y el capital tienen «ganado y neutralizado» al sector.

Estas nuevas fracciones que se generan promovidas por el Estado —una burguesía y una clase media contratistas— apoyan a los gobiernos neodesarrollistas por intereses económicos. Pero no es una nueva burguesía «nacional», si por ello se entiende un sujeto que concibe su propio desarrollo junto con el de las demás clases o segmentos populares. Porque son satélites del gran capital transnacional, se identifican con los éxitos que este tiene. Aun cuando el bloque de poder se reconfigure con nuevas fracciones que permitan ciertos márgenes de mediaciones políticas, la fracción hegemónica, la que condiciona la reproducción económica, es el gran capital transnacional, asociado o no con capitales locales.

Este nuevo desarrollismo transnacional tiene efectos de reactivación económica de corto plazo, da réditos político-electorales, pero tiene consecuencias desastrosas inmediatas y mediatas. Cada forma de organización de las relaciones económicas requiere de un modelo político que la reproduzca. Cuando se empuja por cambios económico-sociales democratizadores que exigen disminuir el poder del gran capital, es imprescindible desplegar toda la energía social popular, su movilización. Por el contrario, cuando lo que se busca es «administrar al capitalismo mejor que como lo hacen los capitalistas», como dicen algunos progresistas, esto exige subordinar la movilización popular y las demandas de cambio a las negociaciones con el capital, exige disciplinar a las organizaciones populares y limitar su independencia. Si se estudian los problemas internos en los países con gobiernos de izquierda o centroizquierda se verá que en buena medida están reflejando estas tendencias. Debilitando a las fuerzas sociales que hicieron posible los triunfos electorales, y que serían las únicas que defenderían cambios de fondo, la derecha puede recuperar la administración del Estado.

Es, además, un modelo depredador que está gestando desastres ambientales irreversibles en quince años o menos, además de acelerar los desastres ya en curso en todo el planeta. Una vez que se desertifique y agoten los recursos, harán como hicieron con la «revolución verde» en África: se irán.

Pese a que se implementa bajo un discurso más o menos nacionalista, conduce a la desnacionalización. Y en los países más pequeños, conduce a convertirlos en enclaves del capital transnacional.

A quienes critican al neodesarrollismo transnacional se los acusa de anti-rationales o atávicos. Desde luego que es necesario crear otra concepción de desarrollo, que es una responsabilidad de todas las disciplinas científicas, de todos los saberes populares acumulados, y que exige ampliar la energía social, no limitarla. Pero el que está en curso es otro proyecto, que incluso utiliza los espacios multilaterales regionales supuestamente creados para una integración regional más autónoma. Por otro lado, se argumenta que hoy por hoy, sobre todo para las economías pequeñas, las inversiones extranjeras son necesarias. Pero cuáles y cómo. Esa es la alternativa que se ha buscado con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), pero que aún no ha podido contrarrestar la tendencia dominante.

Es cierto que en términos geopolíticos hay un bloque de gobiernos de izquierda y centroizquierda que exhibe mayor autonomía respecto al gobierno y agencias de Estados Unidos, sin comparación en la historia de América Latina. Con todo, no ha impedido que Estados Unidos tenga el mayor número de bases militares convencionales, flexibles, aéreas y marítimas en nuestra región. Haití sigue ocupada por Estados Unidos tras el terremoto; Honduras regresa a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y en la OEA ha habido cambio de gobernantes.

Pero el neodesarrollismo transnacional es la norma; me parece que la excepción es Venezuela buscando otros caminos aunque sin haber podido salir todavía del extractivismo. No es casualidad el anillo militar que Estados Unidos le ha instalado para amenazar y desgastar al proceso bolivariano. El hecho es que, más allá de las necesidades o de las convicciones, el neodesarrollismo ha permitido, en la crisis, reforzar al capital transnacional en América Latina, y en esta dimensión incluso ha legitimado ideológicamente al imperialismo. Es verdad que hay un desplazamiento de capitales norteamericanos por capitales chinos, indios y brasileños, pero estos también están asociados o fusionados con capitales norteamericanos y de los demás centros imperialistas. Por lo demás, la realidad indica que no se comportan de manera distinta, excepto por más maniobra política para imponer sus intereses.

En la recomposición del capitalismo en América Latina también se está procesando una reestructuración de la sociedad que favorece la dominación del gran capital, que ha logrado crear consensos activos y pasivos mediante nuevas formas de mediación, distintas a

las clásicas contempladas por la sociología política, pero efectivas; aun donde tienen menor legitimidad los gobiernos, crean mediaciones explotando el miedo y haciendo de la pobreza y el desempleo una «oportunidad» para las estrategias conservadoras.

El tema de la inseguridad es alimentado deliberadamente para legitimar el uso de la fuerza pública y privada, que desde luego está al servicio de los intereses del capital. Hasta se usan las epidemias para que se acepten con gratitud los estados de excepción. Y una nueva doctrina de seguridad nacional ahora civil o democrática, consustancial a la preservación de los derechos del capital, se está imponiendo en todo el continente, dando protagonismo mayor a las fuerzas armadas con ese fin incluso en países de gobiernos progresistas.

También se construyen mediaciones manipulando la pobreza mediante el asistencialismo, que genera consensos pasivos, inmoviliza y disgrega a los sujetos colectivos, destruye la cultura de derechos y la sustituye con una degradada cultura mendicante.

Aun en los países donde se está produciendo una masacre social, se construyen mediaciones para gestar una cohesión social que parece imposible ante tanta miseria, despojo y humillación. Se lo hace mediante la multiplicación de las denominadas «estructuras intermedias», asociaciones comunitarias, asociaciones solidaristas, cooperativas, que resuelven problemas inmediatos de sobrevivencia o de convivencia, pero que garantizan que esos pequeños grupos de referencia estén al margen de la disputa distributiva. Más todavía: se busca que quienes los integran crean que son formas «participativas» que los «empoderan». Algunos grupos comunitarios son utilizados, incluso, para fines contrainsurgentes. Al estar al margen de la pugna distributiva, estas organizaciones intermedias no presionan sobre el sistema político ni al gobierno, cuyo cometido es dar seguridad y financiamiento al gran capital.

No puede perderse de vista que la estrategia conservadora concibe a los sindicatos como estructuras intermedias de gran utilidad. Y hasta se promueve su existencia y reconocimiento, en la medida en que socialicen y reproduzcan la idea de la empresa como «comunidad de trabajo», como «corresponsabilidad». Los trabajadores, aunque sean sobreexplotados, deben sentirse parte de esa comunidad entregando su productividad. Se les llega a tratar como «asociados», y hasta en los cuadros del mes se exhiben las fotos de los más destacados en las reglas de la flexibilización. La contrapartida empresarial son las mínimas dádivas con apoyos, actividades deportivas o similares, con las que se deducen impuestos y que se presentan como «responsabilidad social empresarial».

A nombre de rescatar al «individuo aislado y solitario del neoliberalismo» mediante la «búsqueda de la comunidad perdida», se crea

una nueva forma de micro-corporativismo que produce consensos, que crea «capital social» —como dicen los muy conservadores teóricos de la acción social— sin modificar un ápice la concentración del ingreso. Pero es una pobreza acompañada.

La pugna distributiva es sustituida por la gestión de puntuales recursos para proyectos, gestión que da empleo a sectores de clase media profesional, que se convierten en intelectuales orgánicos de la reestructuración conservadora.

El social liberalismo provee el instrumental teórico, y el social cristianismo provee los argumentos sobre la moralidad del capitalismo. Premunida con su conservadora doctrina social —que nada tiene que ver con las concepciones del Celam de Medellín de 1968—, la Iglesia juega un papel protagónico en su ejecución. Aunque parezca mentira, la «economía moral», la «economía solidaria», son también campos de acción conservadora que alcanzan incluso a la actividad educativa: ahí están las llamadas universidades comunitarias, entre ellas las llamadas universidades interculturales para indígenas.

La recomposición de la dominación capitalista busca normalizarse mediante la creación de un nuevo Estado de derecho, que legaliza todas las formas de acumulación por desposesión y que legaliza las nuevas formas de subsidiariedad del Estado mediante el derecho positivo. Todo se hace con la ley, incluso mediante tratados internacionales de todo tipo, haciendo de ese embarnecido derecho público internacional una legal dominación imperialista que se convierte en legislación nacional obligatoria. Al poder legislativo le corresponde un importante papel en la gestación de este nuevo estado de derecho que privilegia los derechos del capital, para lo cual son necesarios los partidos y las elecciones. Y al poder judicial le corresponde un activo papel para sancionar su incumplimiento: es la juridización de la dominación. Este es el reino del neoinstitucionalismo.

Se podrá argüir que no es el Estado de los derechos del capital porque es un «Estado social», que ha aumentado su gasto público social, que «garantiza» derechos sociales como salud, educación, vivienda. Sin embargo, este gasto público se dirige a fortalecer la acumulación privada porque, bajo los principios de la asociación público-privada y bajo los principios de un «Estado proactivo, chico pero eficaz», el Estado se retira de la provisión de los servicios que le entrega al capital, en tanto que sigue financiando esos servicios. Es así que una parte del fondo de consumo de los asalariados y de los consumidores pobres, que el Estado recauda mediante impuestos directos e indirectos, lo transfiere al gran capital que es el que puede proveer ese tipo de servicios, y que con ello acumula sin ries-

gos ni inversión propia. Así, los que eran anteriormente sujetos de derechos sociales pasan a convertirse en clientes o usuarios incluso agradecidos por recibir algún servicio.

El comunitarismo solidarista no solo neutraliza la pugna distributiva, sino que también es campo de acumulación privada mediante el financiamiento o cofinanciamiento público de los proyectos gestionados, e incluso con el cofinanciamiento de los receptores de la solidaridad mediante pago monetario directo o cubriendo costos con voluntariado. Así, la asociación público-privada, ahora extendida a la asociación Estado-mercado-sociedad (el mentado «tercer sector» o el «hogar público» de Bell), es un campo de acción gubernamental para transferir recursos de los asalariados y de los consumidores pobres, que no deducen impuestos, a la acumulación de capital. Eso sí, con el comunitarismo sienten que se han «liberado de la tutela autoritaria del Estado» y que se han «empoderado».

Con este nuevo modelo de «Estado social», basado en el asistencialismo que provee de mínimos sociales —que los teóricos liberales de la equidad no querrían para sí mismos— y basado en la «corresponsabilidad» antes descrita, se produce un milagro: los asalariados y los menos pobres financian a los más pobres que sorpresivamente pasan a formar parte de la clase media, el capital acumula, los gobiernos se legitiman, y aumenta la desigualdad.

Téngase presente que, por apelar al Estado y a lo social, a este proyecto para favorecer la acumulación de capital y para estabilizar la dominación se le llamó «posneoliberal» desde comienzos de los noventa. «Ni neoliberal ni populista» se autodefinía, explotando las falsificaciones sobre el neoliberalismo como ausencia de intervención estatal.

El verdadero milagro es que las teorías sociales neoconservadoras elaboradas desde la década de los setenta, de Daniel Bell, Irving Kristol, Peter Berger, Amitai Etzioni, Robert Putnam, Michael Novak y otros, fusionadas con el social liberalismo de John Rawls, se hayan convertido en teoría y filosofía progresista. Y que el llamado posneoliberalismo supere a Friedman pero bajo el magisterio de Hayek.

Creo que estos son elementos de análisis necesarios para identificar qué tanto, donde hay gobiernos de izquierda o progresistas, se están produciendo rupturas con la estrategia dominante o qué tanto se está reproduciendo.

Pero las discusiones se han complicado para las ciencias sociales críticas en los países con gobiernos de izquierda o centroizquierda. Están siendo borrosas las fronteras entre los análisis de las ciencias sociales y el discurso político-partidario, condicionado además por

los cortos tiempos electorales. Pienso que hay una confusión sobre lo que significa el compromiso político de los científicos sociales y lo que significa su responsabilidad ineludible de crear conocimiento sobre la realidad, precisamente para contribuir a transformarla. Y esto no es lo mismo que hacer propaganda o formular expresiones de deseo.

No es fácil encontrar esas fronteras siendo al mismo tiempo parte activa de la lucha por los cambios. Para la mayoría de los científicos sociales latinoamericanos de izquierda es una situación nueva. Pero la historia del siglo XX ha sido trágicamente prolífica en este dilema, sobre todo en los países del llamado socialismo real. Y al final resulta que la derecha llena esos vacíos y los manipula para revertir los procesos.

No es una discusión entre maximalismo o gradualismo, como algunos pretenden, sino de la dirección adonde se camina, aunque sea paso a paso. No hay que confundir gradualismo con cambio de dirección. En esto la derecha no se pierde, piensa estratégicamente para definir sus tácticas. Decía el Banco Mundial en 1991 que «hacer el ajuste a lo largo del tiempo no significa que la introducción de las reformas sea en sí misma gradual». Esto significa que cada paso, aunque lento, es decisivo según el modo como se da, para que pueda llevar al siguiente paso.

Y esta discusión es mucho más necesaria y urgente en este contexto de crisis del capitalismo, que lo hace violentamente voraz sobre nuestra región y acorta los plazos. Esta batalla de ideas es, sin duda, una lucha por la vida de nuestros pueblos, por nuestros países y por nuestro hogar vital, que no podemos eludir, y para ello necesitamos pensar juntos.





# LA TORTA Y LAS MIGAJAS

EL GOBIERNO PROGRESISTA 2005-2010

En medio de la mayor crisis económica del sistema capitalista de los últimos tiempos, y después de seis años de gobierno progresista, la Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU) propone una reflexión sobre las características de este período desde el punto de vista económico-social. Luego de analizar los elementos centrales del proceso: el crecimiento del producto, el enriquecimiento de los terratenientes y el predominio del capital extranjero, la postergación de aspiraciones populares, el mantenimiento de la situación de desigualdad en la distribución de la riqueza, la REDIU concluye que el gobierno consolidó en Uruguay un modelo aperturista y desnacionalizador. En ese sentido los autores también aportan una serie de propuestas alternativas para el actual período de gobierno.

Complementan este trabajo diversos artículos que analizan: las concepciones de desarrollo de los gobiernos de la región, el proyecto del capital para la etapa y sus efectos en el gobierno uruguayo, el complejo sojero y las consecuencias de la extensión del modelo de agronegocios en el desarrollo productivo del país, el proyecto de explotación minera Aratirí y finalmente una evaluación sobre la propuesta de reforma del Estado.

Este libro continúa y profundiza la línea de trabajo que la REDIU presentara en trabajos anteriores donde señalaba la necesidad de intentar «otro camino» de la política económica y «un necesario golpe de timón que recuperara el programa popular que anhelaba cambios de fondo».

La Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU) fue fundada y está constituida por universitarios que trabajan en el área de la economía y están comprometidos en la lucha por la aplicación de una política económica alternativa que impulse un desarrollo productivo al servicio de las necesidades fundamentales de la sociedad. Han publicado múltiples artículos y dos libros *Otro camino económico. Cambios necesarios para el Uruguay productivo* (2006) y *El necesario golpe de timón* (2008).

La REDIU es miembro fundador de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA) junto con la Sociedad de Economía Política de Brasil, la Asociación Nacional de Economistas de Cuba, los Economistas de Izquierda de la Argentina y más de cuatrocientos economistas de todo el continente.