

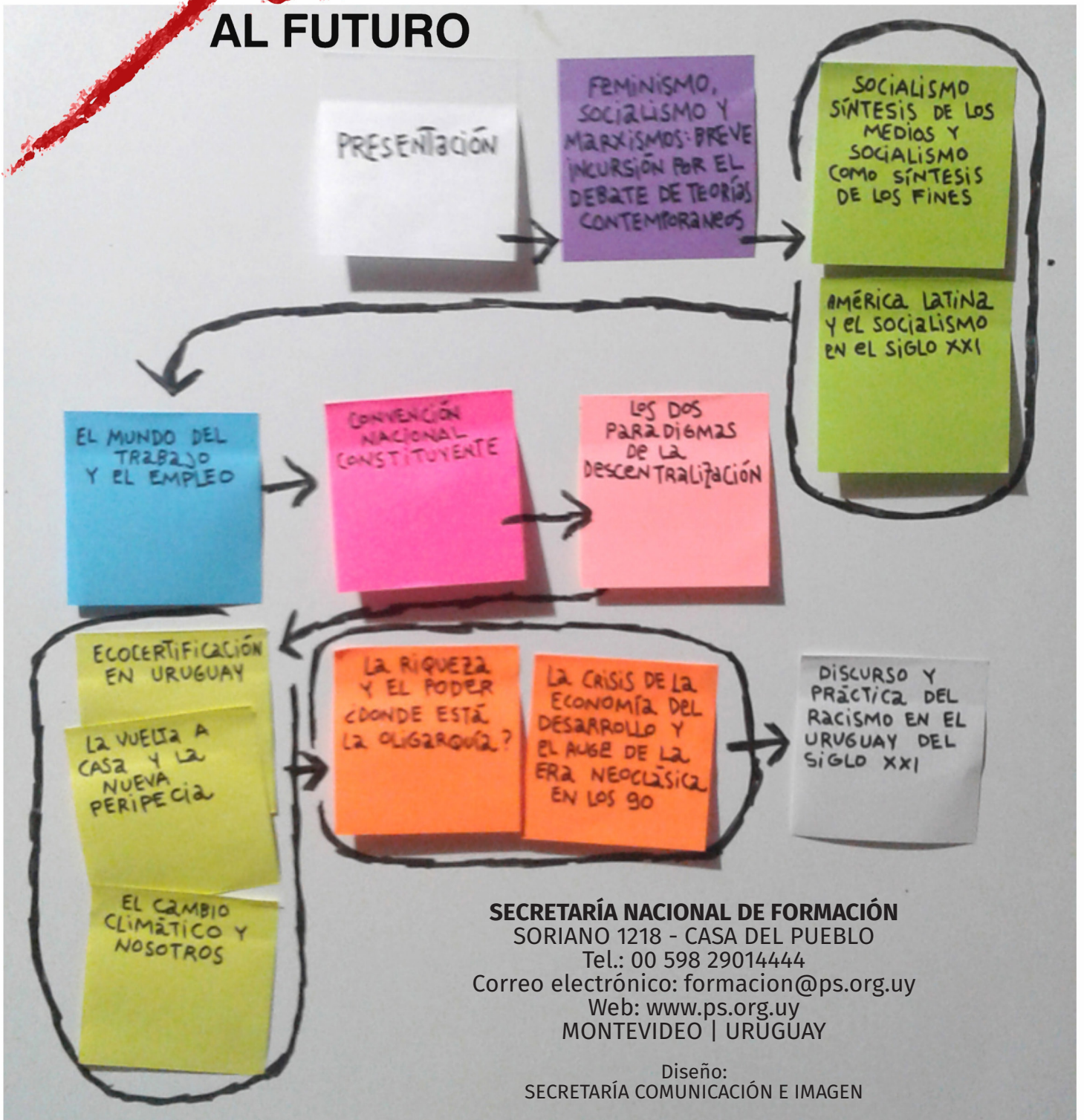


REVISTA SUR AL FUTURO

REVISTA DE APORTES LIBRES SOBRE
EL SOCIALISMO DEMOCRÁTICO
Y LAS TEORÍAS SOCIALISTAS

Nº 1 SETIEMBRE 2016

AL FUTURO



SECRETARÍA NACIONAL DE FORMACIÓN
SORIANO 1218 - CASA DEL PUEBLO
Tel.: 00 598 29014444
Correo electrónico: formacion@ps.org.uy
Web: www.ps.org.uy
MONTEVIDEO | URUGUAY

Diseño:
SECRETARÍA COMUNICACIÓN E IMAGEN

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

Pág. 3

SUR al FUTURO

Eduardo de León

GÉNERO

Pág. 5

Feminismo, Socialismo y marxismos: breve incursión por el debate de teorías contemporáneas

Inés Martínez

IDEAS SOCIALISTAS

Pág. 7

Socialismo síntesis de los medios y socialismo como síntesis de los fines

Eduardo de León

Pág. 15

América Latina y el socialismo en el siglo XXI

Raíces y caminos en el Río de la Plata

Fernando López D'Alesandro

TRABAJO

Pág. 27

El mundo del trabajo y el empleo (I)

Primeras consideraciones

Jorge Peloché

REFORMA CONSTITUCIONAL

Pág. 29

Convención Nacional Constituyente

La inevitable tentación de indagar 100 años en el pasado

Santiago Brum

GOBIERNOS LOCALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pág. 35

Los dos paradigmas de la descentralización

Alicia De Veneziano

DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Pág. 47

Ecocertificación en Uruguay:

Ejemplo mundial para el cuidado del medio ambiente y llave para la inserción en cadenas de custodia de productos finales eco certificados.

Por Ing. Agr. Forestal Pablo Reali

Pág. 51

La vuelta a casa y la nueva peripecia

Eduardo de León

Pág. 57

El cambio climático y nosotros:

Oportunidades y desafíos para Uruguay en el marco del nuevo Acuerdo de París (CMNUCC).

Dr. Ing. Agr. Pablo Reali.

PODER Y ECONOMÍA

Pág. 61

La riqueza y el poder. ¿Dónde está la oligarquía?

Martín Buxedas

Pág. 65

La crisis de la economía del desarrollo y el auge de la era neoclásica en los 90s:

Apuntes desde el siglo XXI

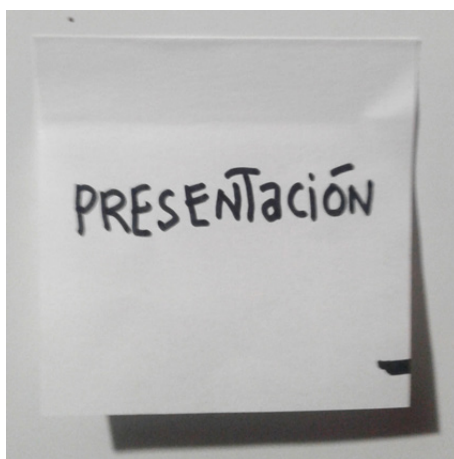
Fernando Errandonea

DISCRIMINACIÓN RACIAL

Pág. 77

Discurso y práctica del racismo en el Uruguay del siglo XXI

Oscar Zumbi Rorra



Presentación SUR al FUTURO

Eduardo de León
Secretaría Nacional de Formación

SUR AL FUTURO nace con una vocación plural de debate de ideas socialistas sobre nuestra identidad y sobre los futuros de la emancipación.

Propone aportes libres sobre el socialismo democrático y las teorías socialistas, sobre los marxismos y también cosmovisiones y culturas de progreso mediante un diálogo con todas las ciencias modernas, el feminismo, el pensamiento afrosocialista, los movimientos de diversidad sexual, las expresiones de pueblos originarios, las religiones, las fuerzas que luchan por humanizar el trabajo, organizar una nueva vida cotidiana de barrios pueblos y comarcas, crear empresa innovadora o promover la economía verde. Desde la unidad de las fuerzas del trabajo, la ciencia, la cultura y los barrios postulamos el aprendizaje de experiencias de cambio social olaboratorios de movimientos sociales, el mundo del trabajo, gobiernos locales o nacionales, nuevas redes sociales, espacios de sociabilidad y creación culturalo participación deportiva.

SUR AL FUTURO propone una relación abierta con nuestras tradiciones porque somos socialistas uruguayos en lugares y tiempos históricos concretos y a la vez vivimos un mundo que experimenta una globalización contradictoria y acelerada que incesantemente crea nuevos mundos tecnológicos pero no destruye la memoria viva de los vencidos de todos los tiempos. Y Walter Benjamin nos recuerda que debajo de todos los grandes Monumentos de la Cultura se esconden las ruinas invisibles de los monumentos de la barbarie y la opresión.

Esta relación con el legado de Marx y el socialismo internacional como movimiento emancipatorio es también, por tanto, una relación a la vez universal y particular. Es universal porque somos herederos del legado de autonomía crítica de la Ilustración en su vigencia y futuro; y a la vez porque en una civilización mundial, contradictoria, y en construcción sentimos nuestro al legado de todos los pueblos que hoy aportan culturas diversas, historias particulares con tiempos propios, colores de piel, nociones del cuerpo y el espíritu, relaciones con el universo distintas en la síntesis que produce riqueza histórica concreta en los valores universales que estamos creando.

Valores universales históricos que son lo contrario del dominio imperialista, la negación de la democracia y la libertad, la mercantilización total, la violación de los derechos humanos, el desarrollo de vía única, la destrucción del medio ambiente, el bloqueo de la creatividad, la confusión entre socialización y estadocentrismo que la niega.

Pensar el país, pensar las comarcas y barrios, pensar nuestra acción y pensarlas dentro de la visión de una civilización mundial más humana, más justa, más verde, más libre y creativa. *Pensar global y actuar local.*

SUR AL FUTURO es una propuesta de modernidad desde el Sur, o mejor, es el Sur de la modernidad que creamos todos los días desde las artes al trabajo, el deporte, la ciencia o las nuevas formas de convivencia más libre y feliz.

Durante su historia ya centenaria el socialismo uruguayo se construyó como un espacio fértil de valores, prácticas políticas y generación de ideas y propuestas de política pública. El esfuerzo el socialismo uruguayo no fue nunca un empeño solita-

rio. Desde su misma fundación el diálogo del socialismo con el primer batllismo fue rico, cargado de polémicas – como la que sostuvieron Celestino Mibelli, entonces diputado del PS y Batlle y Ordoñez en las páginas de El Día hacia 1916 sobre la apertura comercial – y de coincidencias dentro de un amplio campo popular y democrático y una alianza en la que era motor y acicate.

Lo mismo sucedió en la lucha contra el terrismo cuando el PS, la Democracia Social de Carlos Quijano, el radicalismo blanco, el socialismo afro y antifascista de Salvador Beterbide y el batllismo de izquierda que postulaba el diálogo entre marxismo y batllismo de Avanzar de Julio César Grauert. La fundación del Frente Amplio en 1971 abrió una etapa nueva, de diálogo, confrontación y generación de consensos y valores comunes de las izquierdas.

¿Cuál sería ese extraño punto de vista del “cosmos en sí”? se preguntaba desde su prisión el italiano Antonio Gramsci sobre la imposibilidad de la objetividad y a la vez sobre la obligación de comprender la época que nos ha tocado vivir. SUR AL FUTURO busca ayudarnos a comprender y actuar.

Formación es aprender a pensar con cabeza propia, preguntar, actuar, revisar, estudiar, escuchar.

Y formación es, como decía Jean Paul Sartre, comprometerse, elegir en situaciones que no han sido definidas por nosotros.

Nuestro sueño es construir modernidad del Sur basada en seres humanos más libres y más responsables de su destino.



Feminismo, Socialismo y marxismos: breve incursión por el debate de teorías contemporáneas

Inés Martínez

Personalmente considero que ésta es una de las discusiones más ricas para darnos como Partido Socialista puesto que pone a jugar dos teorías sobre las desigualdades sociales que, en un principio, se excluían mutuamente buscando hacer una síntesis que explique su complejidad de manera integral.

El esfuerzo de las feministas socialistas es muy valioso en este sentido, tanto para la teoría social en sí misma como para quienes luchan activamente en contra de las injusticias que, las desigualdades de género y de clase, implican. Comprender que ambos ejes interactúan e intentar explicar de qué modo se relacionan promueve una mejor comprensión de la realidad, lo que nos da las pautas para poder llevar adelante su transformación.

Comencemos por analizar algunos de los planteos de Heidi Hartmann (1985), quien propone repensar las teorías marxistas y feministas, cuestionando la subordinación a la que las primeras han sometido a las segundas mediante explicaciones que reducen todo tipo de desigualdad al binomio capital/trabajo. Examina tres posturas: la de los primeros teóricos, quienes creían que el capitalismo convertiría a todas las mujeres en asalariadas destruyendo la división sexual del trabajo; la de los contemporáneos, quienes suponen que dentro del sistema todas las mujeres son trabajadoras; y la de las feministas socialistas, que analizan el trabajo doméstico argumentando que en tanto produce plusvalor se encuentra al servicio del capital. Según Hartmann están olvidando que no sólo el capitalista se beneficia del trabajo de la mujer, sino también el hombre que recibe servicios personalizados y ejerce control sobre él, algo a lo que di-

ficilmente renuncie de forma voluntaria. “No dan ninguna pista sobre por qué la *mujer* está subordinada al hombre dentro y fuera de la familia y por qué no es al revés. *Las categorías marxistas, como el propio capital, son ciegas al sexo*” (Hartmann, 1985, p. 8).

No obstante, el feminismo radical tampoco ha brindado una explicación convincente. J. Mitchell y S. Firestone aplican las categorías marxistas a sus teorías para explicar las cuestiones feministas, pero no contemplan ni la historia ni los aspectos materialistas que signan las desigualdades entre hombres y mujeres. En el caso de la primera, porque analiza el patriarcado como una estructura básicamente ideológica dejándola sin base material y, en el caso de la segunda, porque pone el foco en lo biológico, caracterizando a las mujeres por la reproducción de la especie, sin explicar cómo ese hecho se traslada a la esfera social a través de la conformación de los géneros. En definitiva, los intentos de las feministas radicales en explicar la dominación masculina, se han basado en análisis psicológicos que proyectan características masculinas y femeninas actuales a sociedades pasadas sin profundizar en sus particularidades históricas.

Hartmann propone entonces entender al patriarcado como un conjunto de relaciones cuya base material está en el control que ejerce el hombre sobre la fuerza de trabajo de la mujer, restringiendo su sexualidad y su acceso a recursos productivos esenciales. A través del concepto “sistema de género/sexo” de G. Rubin explica la transformación de las características biológicas en aspectos socialmente reconocidos que habilitan la división sexual del trabajo. Por otro lado, señala que capitalismo y patriarcado no existen en estado puro sino que se combinan en diferentes formas e intensidades en los distintos momentos históricos. En lo

que respecta a la actualidad, si bien no siempre los intereses entre hombres y capitalistas coinciden, éstos han establecido una fuerte relación de colaboración. Esto se plasma, por ejemplo, en la ideología sexista que vincula lo racional al hombre y lo emocional a la mujer justificando así las tareas que le corresponden como madre y esposa, y los puestos de trabajo (denigrados y peores pagos) que ocupa en la esfera salarial. En definitiva para Hartmann las feministas socialistas deben dar la lucha en los dos frentes: contra el patriarcado y contra el capitalismo.

Este trabajo dio paso a interesantes críticas de Iris Young (1992) quien señala que, al intentar hacer confluír la teoría marxista y la teoría feminista, Hartmann genera “una teoría de sistema dual” donde patriarcado y capitalismo son sistemas de relaciones sociales con estructuras, dinámicas e historias diferentes. En su opinión lo que necesitamos es una teoría única que permita comprender ambos fenómenos como un único sistema en el cuál la opresión de la mujer es algo central. Si bien Hartmann rechaza la explicación de Mitchell que deja sin base material al patriarcado, sigue pensándolo como un sistema separado de las relaciones de producción, lo que entra en contradicción con su argumento de que los hombres dominan a las mujeres excluyéndolas del control de ciertos recursos productivos esenciales. Si esto último es cierto, las relaciones patriarcales están íntimamente ligadas a las relaciones de producción, “si el patriarcado y el capitalismo se manifiestan en estructuras económicas sociales idénticas, entonces pertenecen a un sistema, y no a dos” (Young, 1992, La teoría del sistema dual, ¶ 8).

R. Petchesky señala que este “modelo de esferas separadas” que discrimina entre familia y economía tiende a ubicar a las relaciones patriarcales en la primera, lo que le permite al marxismo mantener la explicación de su funcionamiento. Sucede entonces que una vez más las desigualdades de género quedan subsumidas al sistema capitalista. El feminismo no debe casarse con el marxismo dice Young, sino transformarlo. Para ello propone quitar el foco de la división del trabajo por clase y llevarlo a la división del trabajo por género. Darle mayor protagonismo a la división del trabajo conlleva asimismo implicancias en el análisis de otros fenómenos como las relaciones de dominación en las sociedades socialistas y las tensiones raciales del capitalismo contemporáneo. La división del trabajo por género explica el acceso desigual a los medios de trabajo y demuestra cómo se origina y mantiene la subordinación de la

mujer, cosa que argumentaciones psicológicas y biológicas no lograban. Además, permite analizar la situación de las mujeres sin considerarlas un grupo homogéneo o estático, ganando poder explicativo con respecto al sistema dual.

Hartmann cree que la opresión de la mujer existe dentro de la sociedad capitalista pero no que éste sea un aspecto esencial de la misma puesto que responde a otro sistema de opresión (el patriarcado) que existía de antemano. En cambio, para Young, el patriarcado no se mantiene al margen de la historia, la subordinación de la mujer y el lugar que ocupa en tanto fuerza de trabajo secundaria hace a la naturaleza del capitalismo como tal. Tomando el trabajo Heleith Saffioti, argumenta que el capitalismo es el primer sistema económico que precisa que una parte de la mano de obra se mantenga inactiva, el sexo fue el criterio utilizado para dividirla. En el capitalismo el trabajo de las mujeres ha sido sistemáticamente marginado, siendo utilizadas como ejército laboral de reserva y ocupando los trabajos peores pagos, mientras los hombres gozan de privilegios y status. En definitiva la mujer como fuerza laboral secundaria es una característica intrínseca del capitalismo patriarcal. “El capitalismo no usa o se adapta a la jerarquía de géneros, como lo sugiere la mayoría de las teorías del sistema dual. Desde su inicio se fundó en la jerarquía de géneros que definió a los hombres como primarios y las mujeres como secundarias” (Ibidem, La división por género y el patriarcado capitalista, ¶ 15). La subordinación de la mujer existente en el capitalismo es inherente al mismo.

En términos prácticos es muy significativo asumir que patriarcado y capitalismo no son dos frentes distintos a los que hay que apuntar, lo que ha implicado frecuentemente una doble carga para las feministas socialistas y ha eximido a otros marxistas de la lucha contra la opresión de las mujeres: “dentro del movimiento socialista los temas de las mujeres han quedado segregados, siendo por lo general abordados solamente por mujeres” (Ibidem, Implicaciones prácticas, ¶ 9). En tanto no aceptemos que la lucha feminista es en sí misma anticapitalista seguiremos perdiendo fuerza en el frente de batalla.

Bibliografía

- Hartmann, H. (1985). El feliz matrimonio entre marxismo y feminismo: hacia una unión más progresista. En Teoría y Política 12-13.
- Young, I. 1992 [1981] Marxismo y Feminismo: más allá del “matrimonio infeliz” (una crítica al sistema dual). En El Cielo por asalto. Año II, N°4.



Socialismo síntesis de los medios y socialismo como síntesis de los fines

Eduardo de León¹

Durante décadas, y en particular a partir de los años 50 y 60 del siglo pasado, la izquierda latinoamericana y uruguaya definió su proyecto como un socialismo síntesis de los “medios” -el socialismo era concebido como un proyecto síntesis de medios idénticos a la socialización de los medios de producción concebida como la única receta posible para terminar con la explotación de clases- por contraposición a un socialismo de los fines centrado en los valores y objetivos en sí mismos.

Desde fines de los años 50 en toda América Latina y especialmente después del giro de la revolución cubana hacia la estatización de toda la economía cubana en el marco de la incorporación del país al campo socialista dirigido por la Unión Soviética los medios se asociaron con políticas públicas de perfil dirigista -más allá de que su meta final era “el socialismo” concebido como una síntesis de medios alternativa a la sociedad capitalista- aún en una perspectiva reformista.

Los medios para alcanzar el socialismo - a través de diversas fases - nacían en el marco de sustitución de importaciones y, en los países avanzados, de logros del capitalismo democrático keynesiano y el socialismo como etapa final del proceso se convertía en la imagen sintética de todos

los medios anteriores (principalmente nacionalizaciones, economía cerrada, planificación centralizada de la economía, políticas permanentes de promoción de la demanda. Aun cuando el ciclo keynesiano y de sustitución de importaciones había finalizado luego de la crisis energética 1973 – 1975 - abriendo la era de un nuevo impulso de globalización – la identidad entre socialismo y socialismo de los medios continuó vigente. En América Latina los medios se organizaron dentro de ciertas versiones del paradigma de la dependencia y el antiimperialismo - contra el papel rector de los Estados Unidos en la economía mundial y la política mundial y regional – promoviendo el nacionalismo económico autocentrado de los Estados – nación para asumir una perspectiva programática antioligárquica y antiimperialista de ruptura con las ataduras de la dependencia - que bloqueaban el crecimiento y la distribución - como paso previo para el socialismo en tanto socialización total de medios de producción.

En América Latina y también en Uruguay el socialismo de los medios se asoció con la herencia cultural dicotómica del desarrollo basada en dilemas polares Afuera/Adentro, Imperio/Nación, Centro/Periferia, “Civilización/Barbarie”. El nacionalismo tercermundista de los socialistas de los medios construyó por oposición al “globalismo” cosmopolita de los partidarios de los mercados autorregulados pero también al globalismo de los primeros socialistas, marxistas y anarquistas en América Latina.

La misma visión dilemática – basada en la creencia de que la teoría neoclásica tiene validez universal en cualquier

7

¹ La versión original de este artículo fue redactada en diciembre de 2005

condición cultural, histórica, espacial y de desarrollo productivo – fue asumida después desde el campo de los reformadores tecnocráticos de los organismos internacionales y sus partidarios domésticos “neo” liberales.

Es el dilema dicotómico y polar de Sarmiento para ordenar la realidad como un mundo de héroes y villanos, civilización o barbarie, afuera benéfico y adentro atrasado o, viceversa, afuera amenazante, artificial y destructivo y adentro puro, auténtico y resistente. La simplicidad de la polarización es muy seductora y produce ilusión tanto como trasfondo de explicaciones como de posiciones políticas.

La visión antidialéctica de las contradicciones de la experiencia de la modernidad es asumida en su versión resistente por corrientes del socialismo de los medios en América Latina y Uruguay.

El antiimperialismo primero y el conflicto norte sur abierto por la descolonización desde los años 50's centraron las nuevas coordenadas del socialismo de los medios. Las teorías de la dependencia profundizaron ciertas premisas del desarrollismo de CEPAL y el socialismo de los medios tendió a confundirse con el nacionalismo revolucionario.

El amplio arco de ideas que confluyó en el socialismo de los medios congregó aportes provenientes del pensamiento desarrollista de la CEPAL hasta la radicalización soviética del modelo cubano. La clave de bóveda del nacionalismo era la noción del mercado interno, el mercado interno era concebido como reducto final de “la nación”. El destino de Uruguay como nación fue así cuestionado de raíz por la insuficiencia de la escala. Emergió un nuevo nacionalismo latinoamericanista basado en la interpretación histórica nacionalista de los procesos de unificaciones nacionales tardías de Alemania e Italia de Jorge Abelardo Ramos en Argentina y sobre todo de las ideas económicas de Celso Furtado y Raúl Prebisch basadas, a su vez, en las ideas del corporativista rumano Mihail Manoilescu – *El siglo del corporativismo*.

A principios de los años 60's del siglo 20 el ejemplo histórico de la experiencia revolucionaria cubana de ruptura con la dependencia así como el éxito de revoluciones descolonizadoras en Argelia, Indonesia o países africanos permitieron la adopción del modelo de liberación nacional – control de la acumulación de capital por el Estado emancipando el mercado interno de los “obstáculos al desarrollo” impuestos por los resabios latifundistas o el capital internacional – por los socialistas de los medios.

Pero pronto se observó que una nueva Cuba con el formidable apoyo soviético – por ejemplo comprando a precios subsidiados la producción azucarera cubana de las fabulosas cosechas de los años 60's, entrenando recursos humanos o transfiriendo tecnología era costosa e irrepetible. Para los pequeños países la liberación nacional conducía al callejón sin salida de una nueva Albania.

Entonces la cultura nacionalista resistente adoptada por los socialistas de los medios migró desde la “patria chica” hacia la región convertida así en retaguardia mítica de la “nación” que ya no podía ser uruguaya o boliviana o peruana sino sólo “latinoamericana”. El enemigo de la liberación nacional y el socialismo de los medios era la *balcanización*. Se perdía así de vista que los estados naciones latinoamericanos habían hecho un largo camino propio y ya irreversible en la región mientras que la referencia a la nación latinoamericana debía argumentarse de un modo más exigente que mediante apelaciones a un Origen lejano o un Enemigo omnisciente.

Este latinoamericanismo activo no ha sido ni es globalista sino nacionalista antinorteamericano regionalista. También se perdió de vista - en la comparación histórica - la experiencia de los pequeños estados naciones exitosas que la mirada de la balcanización – propia de grandes Estados y sus antagonismos, por ejemplo Alemania contra Inglaterra – directamente desconocía. En general desde sus diseños teóricos mismos las escuelas geopolíticas y sistémicas desconocieron a los pequeños estados nación.

Por otro lado Marx no fue leído por la izquierda marxista latinoamericana que en el mejor de los casos se apropió de algunas de sus recetas sin fidelidad a los sentidos profundos y la contemporaneidad de su aporte para comprender el capitalismo y sus rutas de transformación. No asimiló así ni la profunda empatía de Marx con la utopía del mercado libre de Smith – a la cual le reprochó no sus fines sino su carácter contrafáctico – ni su profunda desconfianza por el Estado visto siempre como instrumento de dominación de clases y estamentos.

Las teorías de la dependencia y las escuelas geopolíticas con su desdén por la sociedad, las relaciones de poder entre clases y la autonomía de la política, la demografía o los procesos de construcción estatal están en las antípodas de Marx.

Por un lado estas orientaciones tienen más afinidades con tradiciones ideológicas diferentes del socialismo como el corporativismo y el mismo fascismo.

Por otro, como bien lo mostró Karl Polanyi en *La Gran Transformación* tanto el fascismo como el socialismo de inspiración marxista o el comunismo pasando por el New Deal, el keynesianismo y la socialdemocracia constituyeron la expresión de salidas diferentes ante el agotamiento del liberalismo económico clásico y la crisis de la ideología de los mercados autoregulados que perduró hasta 1929 y renació a partir de la crisis del petróleo, la refundación capitalista chilena neoliberal y la ofensiva Thatcher Reagan de fines de los años 70's del siglo 20.

La práctica cotidiana de las izquierdas de América Latina conjugó el socialismo de los medios con la paciente construcción de alianzas sociales con diferentes sectores corporativos, grupos de interés y sectores excluidos afectados por diferentes procesos de reformas de mercado o incluso, como en Brasil, patrones de larga duración de un desarrollo capitalista dinámico pero excluyente y basado en la dureza de las desigualdades estructurales. Por cierto que el socialismo concebido como síntesis de medios no ha sido una matriz inmodificable y experimentó adaptaciones nacionales y de coyuntura a las realidades de la globalización. Pero la sustancia se ha mantenido igual a sí misma. No caben dudas que en la experiencia de los socialismos de los medios hay aportes históricos de validez para el futuro. Lo que resulta indeseable es la repetición acrítica de su perspectiva que además suele buscar su legitimidad sagrada en una hermenéutica mimética de algunos clásicos socialistas – varios permanecen en el index de la teoría socialista como Eduard Bernstein – que se repite con la misma rutina del academicismo vacío pero jamás se trabajan creativamente como insumos.

De hecho el crecimiento de las izquierdas de Uruguay durante los últimos 40 años coexistió con la gradual afirmación de una visión de socialismo de los fines sin que las tensiones entre ambas visiones quedaran expuestas claramente hasta el acceso al gobierno. El acceso reciente de partidos de izquierdas a los gobiernos en América del Sur

es un fenómeno complejo que no puede abordarse en términos de “familias” o “tradiciones nacional populares” y “tradiciones de izquierdas de raíz más universal”.

En muchos casos – cuando priman visiones de socialismo síntesis de los fines – el socialismo de los medios se ha diluido en una veloz adaptación pragmática sin teoría ni ajustes de cuentas con viejas tradiciones ni nuevos proyectos de futuro o bien ha reafirmado sus posiciones históricas desde una ambigua oposición que oscila entre mantenerse dentro de los “nuevos procesos progresistas” o salir de ellos para reconfigurar “nuevas oposiciones de izquierdas a los gobiernos de izquierdas”.

Sin embargo cuestionar la identidad del socialismo con determinados conjuntos de medios o de políticas y modelos de desarrollo no supone ni subestimar la importancia política de los medios ni desconocer que es allí precisamente –en el espacio analítico, explicativo y de propuesta construido en torno a los modelos de desarrollo – que se juega el destino de una nueva perspectiva nacional, regional y mundial de socialismo democrático. Lo que aporta la distinción entre medios y fines, una vez caída la base dogmática de autodemstración científica del marxismo tras el fin de la Unión Soviética -es decir, una vez que se desintegró la praxis histórica que, siguiendo a Hegel, era la demostración de la verdad contenida en la teoría- no es una solución respecto de los medios más apropiados para los fines socialistas ni una reafirmación de algún determinismo de modelos sino por el contrario una exigencia de búsqueda que acepta la indeterminación.

El socialismo como síntesis de los fines se define por cinco premisas o puntos de partida de índole diferente pero estrechamente relacionadas entre sí.

La primera premisa del socialismo síntesis de los fines – de índole epistemológica – por contraposición con el liberalismo, la economía política clásica, el jusnaturalismo, el contractualismo² – la izquierda democrática o socialista posee una extensa apropiación de esta tradición, desde el “buen salvaje” de Rousseau hasta su gran herencia latinoamericana del “hombre nuevo” de Guevara – supone que lo que nos define en nuestra verdadera humanidad, desde el comienzo de la cultura y la historia, es decir, como individuos libres e iguales dotados de una cualidad de semejanza universal no es un estado de naturaleza sino el criterio opuesto, esto es, **el punto de partida del proceso histórico reside precisamente en la distribución desigual de las contingencias sociales a partir de la división social del trabajo.**

Sin distribución desigual de contingencias sociales, de bienes, riesgos y oportunidades – es decir sin división social y organización del trabajo – no hay sociedad. Y la división social del trabajo es inseparable de una condición inicial de cooperación y competencia. Desde luego, las desigualdades sociales y la organización del trabajo varían históricamente según diversas dimensiones complejas como la

organización de la producción, distribución, circulación y consumo; las formas políticas de cada sociedad y sus reglas de distribución del poder; las pautas culturales, los grados de desarrollo del Estado y del mercado.

Por tanto el socialismo es una fuerza de modernidad y un movimiento histórico emancipatorio de lucha por la reducción de las desigualdades sociales de partida o aquellas que nos acompañan a lo largo de nuestras trayectorias de vida, un movimiento de reforma de la sociedad, de síntesis de luchas sociales contra la explotación y la concentración de poder y riqueza y de promoción del desarrollo humano sostenible.

La única sociedad en la cual los seres humanos podrían ser igualmente libres en el punto de partida sería aquella en la cual todos los seres humanos serían igual y totalmente autosuficientes, pero no existe sociedad si todos los seres humanos somos totalmente autosuficientes. El trabajo supone la interacción y la interacción es lo contrario de la autosuficiencia. Una vez que interactuamos convivimos en una sociedad que distribuye desigualmente el poder, la riqueza, el conocimiento, en fin, los bienes materiales e inmateriales. Por tanto es precisamente la distribución social desigual de los bienes, riesgos y oportunidades – conviviendo en un mundo de cooperación y competencia – lo que impide la igual realización de las variedades de los individuos.

La segunda premisa del socialismo como síntesis de los fines es **que no existe estado de naturaleza sino estado instituido.** No hay “estado natural” de la condición humana sino “estado instituido” por reglas que sin duda cambian con el tiempo. “Conceder a otro y por tanto a uno mismo la condición humana es admitir lo lícito de la reclamación de sus derechos.” señala Savater. Si. Siempre que recordemos que ningún ejercicio de poder (como la atribución o reconocimiento de derechos) es naturalmente legítimo.

¿Porqué? Porque ciertamente es diferente “tener a alguien por humano” “que reconocerle derechos”(y además cuales derechos y obligaciones). Por eso la modernidad discute principios de legitimación del poder, historicidad de tales procesos, criterios para estudiarla y también diferentes posibilidades de legitimación de un nuevo orden político democrático. Ningún ejercicio del poder (tampoco la aplicación en política práctica de los derechos humanos) es naturalmente legítimo (pero no por eso todo ejercicio del poder es igualmente ilegítimo) y como ni el poder ni los derechos humanos son naturales de ahí se deriva “el carácter explosivo y contraproducente”, en palabras de Wanderley Guilherme dos Santos, de todas las justificaciones del poder. “*El hombre nació libre, y por todas partes se encuentra encadenado... ¿Cómo se produjo esta transformación? Yo lo ignora. ¿Pero que es lo que puede transformarla en legítima? Creo que puedo resolver esta cuestión.*” comienza Rousseau en El Contrato Social.

Es decir, el liberalismo, la democracia y gran parte de la Ilustración intentaron precisamente hacerse cargo de esta

² La pretensión de una única legitimación del mercado como institución social, del capitalismo como un sistema social único y universal – definido siempre por rasgos únicos, constantes y universales cualesquiera sean las culturas, las variantes históricas, las instituciones o los patrones de desarrollo político – y la definición del individualismo económico concebido como individualismo posesivo que supone que la prosecución del interés egoísta es siempre compatible con el logro del bien común como principio básico de la construcción de la individualidad son elementos básicos de la tradición liberal- conservadora y presuponen individuos iguales en su estado de naturaleza. La expresión democrática y “por izquierda” de esta tradición supone un estado de naturaleza de igualdad que en este caso implica un imaginario individuo altruista situado en una sociedad cooperativa e igualitaria, un buen salvaje en el origen, y por tanto presupone que esta condición humana intrínsecamente buena ha sido alterada por sucesivos sistemas desiguales de distribución del poder: destruidos tales desvíos la bondad de la condición humana regresará como retorno al ideal del buen salvaje o renacerá como futuro “hombre nuevo”. En ambas tradiciones se desconoce una perspectiva centrada en la dimensión contradictoria de la condición humana, sus posibilidades históricas de mejora y de cambio y en ambas existe la pretensión de construir un orden social, económico y político “transparente” con tales supuestos rasgos universales únicos y naturales de la condición humana.

cuestión mediante diferentes estrategias que continúan hasta nuestros días y poseen implicancias muy diferentes entre sí.

Dado entonces que el Estado -nación en nuestros días y cualquier forma de organización política supranacional- es artificial y no natural surge la necesidad de escapar del dilema entre anarquía (como todo poder es artificial todo poder es ilegítimo) y despotismo (como todo poder es artificial es absolutamente legítimo), allí comienzan diversas respuestas del liberalismo político para escapar al dilema. Cada respuesta tiene consecuencias en la noción de individuo e individualismo, orden político, democracia y diversas nociones de organización política mundial ante la concentración de poderes en la globalización actual³ o la explosión de particularismos excluyentes que invocan singularidades étnicas, religiosas, nacionales y niegan su compatibilidad con un mundo plural fundado en el horizonte utópico de los derechos humanos.

El socialismo síntesis de los fines postula **la indeterminación a priori del orden político** ya que su legitimación no está definida de una vez y para siempre, ni en la escala nacional o subregional, ni en la escala mundial ni en la escala local.

La democracia no se reduce a un orden formal cristalizado en reglas e instituciones contemporáneas, es también un horizonte utópico que puede fundarse en la participación deliberativa de ciudadanas y los ciudadanos y en el respeto pero también la renovación de las reglas e instituciones que ordenan nuestra convivencia.

La tercera premisa, normativa, es la afirmación de la equivalencia moral entre los individuos. Afirmar la equivalencia moral entre todos los individuos no es idéntico que afirmar su semejanza de naturaleza.

No hay ningún atributo a priori en la condición humana que nos permita determinar alguna semejanza universal o de naturaleza entre todos los individuos de la especie.

10

Por el contrario, el único a priori que podemos establecer con certeza es el de la variedad cultural, local, nacional, histórica, de personalidad de los individuos y su singularidad irrepetible dentro de los genéricos reinos de la sensibilidad y la inteligencia. No es posible privilegiar a priori algún atributo humano (inteligencia, esfuerzo, capacidad de emocionarse, creatividad?) sobre otros atributos humanos. Si lo hiciéramos entonces admitiríamos una jerarquía entre atributos humanos y si tal jerarquía existiera estaríamos negando el primer supuesto y además deberíamos admitir alguna forma divina de ordenamiento de lo humano. En otras palabras el principio que discutimos no es el de la semejanza universal de los seres humanos sino el de la equivalencia moral entre los seres humanos. Y esta equivalencia asumida como punto de partida de los derechos humanos supone que se debe reconocer el derecho de cada uno y cada una a realizar sus potencialidades variadas. Pero si se trata de realizar en verdad nuestras variedades como individuos entonces ¿podemos privilegiar a priori algún atributo humano que no sea la propia variedad, sea del reino de la racionalidad (inteligencia) o sea del reino de la sensibilidad (creatividad)?.

Por tanto la equivalencia moral entre los individuos, o el presupuesto de su igualdad moral, sólo puede resolverse por el derecho igual de ser diferente.

Ahora bien, si el socialismo síntesis de los fines sólo asumiera sin más el principio de la libertad potencializada del individuo (sin restricción de clase alguna) y el ideal marxista de la autonomía individual para el despliegue de sus singularidades y libertades ¿Cómo evitar que el ejercicio de la variedad o diversidad individual no se asocie, entre otras posibilidades, a la desigualdad social y al aumento de la desigualdad social? Si aceptamos la libertad equivalente para ser diferentes, el derecho igual de ser diferentes ¿En nombre de qué (de qué otro atributo no individual, de que otro valor) hemos de coartar la libertad de cada individuo para maximizar sus diferencias sociales aumentando así las desigualdades sociales?

La respuesta nos remite al histórico conflicto entre socialismo y liberalismo. La respuesta socialista implica maximizar el principio de la igualdad de las “contingencias” sociales aún restringiendo libertades (económicas) de los individuos para desarrollar sus variedades. Afirmar el derecho igual de los individuos a la variedad exige por tanto restringir y reducir las desigualdades sociales y no meramente “corregir” los “abusos” de los privilegiados o ayudar a los desvalidos y combatir la extrema pobreza.

La cuarta premisa del socialismo de los fines se refiere a las fuentes de la discriminación y la desigualdad y a la aspiración de la igualdad. En cualquier régimen de producción y sistema social el socialismo de los fines debe promover políticas o medios para superar y actuar sobre las fuentes de la desigualdad y la discriminación a lo largo de la vida por razones de riqueza, género, raza, cultura, edad. Esto supone rechazar la posición conservadora – propia del viejo liberalismo del siglo 19 - de que la única dimensión de igualdad posible es la igualdad jurídica y política y asumir políticas de discriminación positiva estructurales como medios para avanzar en fines de igualdad y reducción de las discriminaciones. Para los liberales conservadores adoptar por ejemplo medios como cuotas, espacios de poder institucionales o accesos diferenciales a recursos de poder para gays, afrodescendientes o mujeres sería condenable porque se rompe la noción liberal de igualdad jurídica e igualdad política o la igualdad de los derechos burgueses.

Durante el siglo 20 dentro de regímenes capitalistas los estados de bienestar universalistas fueron el sistema de medios privilegiado para combatir primero contra las desigualdades de riqueza, origen familiar y barrio y después contra las discriminaciones surgidas de las diferencias de género, raza, opción sexual, generaciones.

Los conservadores asumen lo que debiera ser un punto de llegada o resultado como un punto de partida real y sostienen que los “méritos” deben discriminar entre las personas. El socialismo de los fines asume todo el legado de la sociología sobre las causas de la desigualdad y su lección inicial: dado que hay desigualdades de origen, riqueza, poder, raza, género u opción sexual es falso decir que nuestros resultados en la vida se deben a nuestros méritos. Eso es atar los premios de los sistemas sociales y el Estado al desempeño en la vida sin considerar los beneficios y ventajas que la lotería del nacimiento otorga a las personas a lo largo de la carrera.

Una respuesta moderna a este problema es, al decir del brasileño Sergio Abranches, distinguir entre derechos universales y derechos discriminatorios para los grupos subalternos, es decir, derechos discriminatorios positivos.

3. Por ejemplo el reciente unilateralismo de los Estados Unidos en la tradición del nacionalismo liberal de Stuart Mill.

En otras palabras, los derechos sociales surgen a partir de la protección de los y las trabajadores/as. Los derechos llamados de tercera generación para gays, lesbianas, travestis o los derechos reproductivos de las mujeres surgen como discriminaciones positivas para reducir las desigualdades originadas en la opción sexual o el género. Las discriminaciones positivas para la promoción de la población afrodescendiente o indígena por ejemplo surgen para reducir las desigualdades originadas en la raza y la discriminación y el racismo.

No son derechos burgueses, al decir de Emilio Frugoni, sino conquistas obreras, conquistas de las mujeres, conquistas de la comunidad de afrodescendientes o de LGTB, es decir, conquistas emancipatorias. Desde la ley de 8 horas pasando por el salario vacacional, la licencia paternal o el matrimonio igualitario son medios y políticas reformas que desbordan las nociones estrictas de igualdad política e igualdad jurídica de la ciudadanía civil para avanzar hacia la ampliación de la ciudadanía.

Pero sea por estos u otros medios el socialismo de los fines es un movimiento que siempre actúa sobre las fuentes de la discriminación y la desigualdad buscando construir una civilización más humana y de mayor libertad.

La quinta premisa supone que si el socialismo de los fines es el movimiento de lucha y búsqueda de un orden social que asegure condiciones materiales, jurídicas (derechos y obligaciones), políticas, culturales y ecológicas equivalentes para el ejercicio (libertades) de nuestras variedades como individuos entonces también persigue un tipo de sociedad comunitaria - de solidaridad social y combinación de competencia y cooperación – que facilite el logro de la mayor soberanía posible del tiempo de vida por las personas concretas e individuos.

En los regímenes capitalistas la lógica del capital implica una tendencia inherente a mercantilizar el tiempo de trabajo, el tiempo de consumo y el tiempo de vida de todas las personas que se convierten en valor de cambio. Para las personas se disuelve así la posibilidad de construir proyectos de vida autónomos y libres mediante la disposición soberana de su tiempo y por tanto de su identidad como futuro – proyecto – y pasados – memoria. Sin embargo en toda sociedad de necesidades las personas enajenamos una parte de nuestro tiempo para vivir junto a los demás mediante el trabajo que asegura la reproducción social y la creación de riqueza mediante organizaciones con distribución desigual de contingencias. Pero la amistad, el cariño familiar, el amor y el placer sexual, el ocio compartido, el deporte y la cultura, también pueden ser experiencias sociales a la vez que individuales.

Varias de estas actividades se encuentran en la frontera entre tiempo mercantilizado y desmercantilizado.

El socialismo de los fines tiene una afinidad necesaria con los medios y políticas que promueven condiciones de igualdad para el desarrollo de la soberanía de los individuos sobre el tiempo de vida. Pero el enemigo de la soberanía sobre el tiempo no es sólo el capital ni la mercantilización, puede serlo también el Estado cuando estatiza tiempos de las personas y mucho más cuando lo hace anulando libertades y diversidad y pueden serlo ambos – Estado y capital – cuando burocratizan el tiempo de vida.

Resulta muy claro que la desmercantilización, es decir, el pasaje de bienes y servicios que hoy son privados hacia la esfera pública debe ser el medio privilegiado para promover igualdad de condiciones para el ejercicio de las varie-

dades y el desarrollo de la soberanía de las personas sobre su propio tiempo.

En cambio la creación de un universo social enteramente desmercantilizado no es una garantía de libertad o de soberanía de las personas ni tampoco asegura reales mejoras de la igualdad.

La sexta premisa es el rechazo de cualquier noción de progreso objetivo, el reconocimiento del progreso acumulativo y la afirmación de la confianza en la razón como instrumento central de avance hacia la esperanza de la libertad y el socialismo. El socialismo, también el socialismo latinoamericano, es un producto de la Ilustración, el desarrollo capitalista y el advenimiento de la modernidad. Y la modernidad sólo cumple su vocación intrínseca cuando tiende a convertirse en verdaderamente universal, esto es, cuanto más inclusiva de la diversidad de culturas, experiencias civilizatorias y capacidad de convivencia junto a las profundas contradicciones del proceso histórico puede alcanzar. Todas las vertientes de la Ilustración compartieron con matices muy relevantes concepciones del progreso objetivo. En particular en los siglos 18 y 19.

Desde luego Marx ha sido también tributario de tales concepciones pero una hermenéutica respetuosa del autor obedece al imperativo de la contemporaneidad.

Por tanto el socialismo como síntesis de los fines no dispone de la compañía ni del movimiento de las leyes del capitalismo ni de modelos de futuro predeterminados.

Como movimiento emancipatorio el socialismo de los fines es lucha dentro de una contingencia que nunca es radical pero que suele ser desoladora (Kant dixit) e implica avances y retrocesos, victorias y derrotas y sitúa a la esperanza – no a la certeza – como principio (Bloch) de nuestra acción pública.

El ideal regulador del socialismo síntesis de los fines – la búsqueda de una igualdad efectiva para el ejercicio del derecho de los seres humanos a la igual realización de nuestras diferencias – es entonces una orientación normativa no sólo de la acción porque también puede ser reconocida (hacia el pasado) en sus grados de realización efectiva concretos mayores o menores en cada sociedad y tiempo histórico.

Pero como horizonte utópico no está predeterminado en el curso de ningún proceso histórico. No hay ninguna noción de Progreso racionalmente sustentable que nos permita anticipar el futuro. Las ciencias sociales contemporáneas poseen y aplican un instrumental indispensable de anticipación de futuro, pero ello no es idéntico a pronósticos precisos sino a diseño de escenarios y prospectiva. No sólo Marx sino el optimismo del siglo 19 y parte del optimismo ingenuo de ideologías vulgares de la globalización en el siglo 21 son insuficientes. Esto no supone contingencia radical pero sí supone imprevisibilidad y libertad.

Si fuésemos completamente previsibles la política, las estrategias de mercado, las estrategias del estado, las estrategias internacionales de los estados nación, serían innecesarias y el diseño de modelos y proyectos de futuro sería superfluo. Esta es una diferencia central con el socialismo concebido como síntesis de los medios. El socialismo síntesis de los fines – en la tradición de Marx – asume que la creación de riqueza material y simbólica genuina, la invención y producción incesante de nuevos medios técnicos aplicados a los procesos productivos y el trabajo, la renovación ecológica de la economía es una condición necesaria

– no suficiente – para la reducción de las desigualdades y la consagración de nuevas libertades sociales para los individuos. La creación de riqueza material genuina, el progreso tecnológico y la modernización ecológica de la economía configuran un fin en sí mismo que adquiere un valor socialista si se integra con los fines de igualdad social y libertad en estrategias integrales. El desarrollo humano sostenible y maduro es un objetivo socialista que siempre supone ahorro, inversión, creación de empleos y productividad. La definición de aquellos medios apropiados en cada circunstancia para lograr crecimiento económico con equidad y sostenibilidad ambiental remite a un terreno diferente, **la puesta en práctica de estrategias de desarrollo coherentes de corto, medio y largo plazo.** Su diseño e implementación es la tarea de un socialismo reformador y moderno. Un socialismo reformador – expresión político – cultural y gubernamental del bloque social de progreso – sólo puede cumplir sus tareas históricas dentro de la perspectiva más amplia del socialismo síntesis de los fines.

Séptima premisa. Que en parte remite a las anteriores refiere a que **el avance hacia fines socialistas es perfectamente compatible con sistemas de tipo capitalista y economías de mercado.** Para el socialismo síntesis de medios, por el contrario, los fines socialistas sólo se concretan o se identifican bien con la instauración de la socialización de los medios de producción y cambio o bien con la primacía del Estado como el agente económico central directo en todos los procesos económicos de un Estado Nación.

Para el socialismo síntesis de los fines los mencionados son instrumentos o medios que deben ubicarse en un ciclo histórico concreto - no fuera de él – y un contexto nacional o regional determinado y no garantizan per. se el avance hacia fines socialistas.

En resumen: el socialismo síntesis de los fines es un movimiento histórico emancipatorio de lucha por la reducción de las desigualdades sociales de partida y en el transcurso de la vida de las personas y de lucha por la ampliación de las esferas de ejercicio del derecho igual al despliegue de nuestras variedades como individuos. Un movimiento emancipatorio empeñado en la transformación de las estructuras de poder nacional, local, global, regional para promover mayor igualdad para el libre ejercicio de nuestras singularidades individuales y transferir poder a las ciudadanas y ciudadanos en los ámbitos local, nacional, regional y global. Un movimiento emancipatorio definido como una síntesis utópica (no predeterminada) de estos fines y no, exclusivamente al menos, por una síntesis específica de los medios (por ejemplo, más Estado menos Estado, promoción de la competencia, apertura de la economía, instrumentos de promoción arancelarios o no arancelarios, planificación estratégica, etc.).

El socialismo síntesis de los medios tiene hoy como ayer pendiente la respuesta a la pregunta por su posibilidad en un solo país o incluso en amplias regiones del planeta, tiene también pendientes otras respuestas a otras preguntas: ¿es deseable en un solo país?, ¿puede dissociarse de una explicación seria sobre el derrumbe de las experiencias comunistas o del terror y la violación de los derechos humanos como sistema de gobierno que signaron muchas de ellas?. ¿Mantiene su adhesión a las teorías del progreso objetivo? El socialismo como síntesis de los medios asume que la socialización de los medios de producción es el Medio idéntico a una sociedad de igualdad y libertad.

Sin las teorías del progreso objetivo – sin su predeterminación en el movimiento objetivo del capitalismo – la so-

cialización de los medios de producción pierde su privilegio histórico como único medio para aproximarse a una sociedad de igualdad y libertad. Para el socialismo como síntesis de los medios la misma síntesis es un sistema. Pero la síntesis como socialización de los medios de producción es un sistema no existente, un sistema utópico contrapuesto a un supuesto sistema capitalista unidimensional pero “realmente existente”. Desprovisto ahora de una teoría de validez científica sobre el desarrollo capitalista que incluya la ineluctabilidad de la socialización de los medios de producción el contraste entre los sistemas realmente existentes y el socialismo concebido como sistema utópico no sólo se vuelve contrafáctico sino algo caprichoso. Es un posible ejercicio de imaginación utópica y libertad pero se sitúa lejos de cualquier certeza fundante, orientadora de las luchas anticapitalistas y organizadora efectiva de fuerzas sociales a escala global.

Así el socialismo como síntesis de los medios emigra hacia el pasado – premarxista – del socialismo utópico para competir en un amplio mercado de sueños utópicos que, por añadidura, poseen alcances menos totalizantes, en línea con el ideal “*the small is beautiful*”, pero resultan realizables para la praxis alcanzando logros concretos y tangibles. Sin la garantía de una teoría del capitalismo que pueda anticipar tal sistema como un hecho inexorable otras pretensiones clásicas del socialismo como síntesis de los medios se encuentran también amenazadas.

Por ejemplo su modo de establecer distinciones entre socialismo y socialdemocracia.

En efecto, como una vez escribiera Enrique Tierno Galván hacia 1978 esta distinción se fundaba en la visión de que la socialdemocracia promueve reformas “dentro” del sistema capitalista mientras el socialismo promueve – sea mediante reformas sea mediante rupturas revolucionarias, sea mediante combinaciones entre ambas – la superación del sistema capitalista en tránsito hacia el sistema alternativo basado en la socialización de los medios de producción.

El socialismo síntesis de los fines asume la esperanza activa de la superación de las diferentes modalidades de capitalismo – en plural – para construir sociedades de mayor libertad e igualdad. Tras 200 años de socialismo internacional la distinción entre socialdemocracia y socialismo sólo puede mantener vigencia material y política sustantiva –y no exclusivamente simbólica– **a partir de la comparación compleja entre vías de desarrollo.** Esto implica que – aún dentro de la gran diversidad de estilos de desarrollo capitalista que conviven dentro de los procesos de globalización – hay fuertes contrastes entre estrategias y vías de desarrollo según sus resultados siempre provisorios.

El socialismo síntesis de los fines es el marco de la definición, en cada contexto histórico y matriz nacional y regional, de aquellos medios apropiados para avanzar hacia metas socialistas. Desde luego: **los medios adoptados deben guardar coherencia con el avance concreto hacia los fines.** Las vías de desarrollo como recorridos reales de cada estado nación **deben evaluarse según sus logros y eficacia en reducir desigualdades sociales e inequidades por razón de género, generaciones, etnia u opción sexual; la consagración efectiva de nuevas libertades para los individuos y la creación de capacidades locales o nacionales endógenas maduras – privadas, públicas o público privadas – de participación en los mercados sobre la base de incorporación de conocimiento, alto valor agregado a los procesos productivos y su ubicación en encadenamientos maduros de producción de**

bienes de capital e innovación tecnológica. El socialismo como síntesis de los medios posee una tendencia inherente al menosprecio por las reformas, el diseño y ejecución de cambios estratégicos, y el debate sobre instrumentos o medios para realizar avances concretos hacia los fines de igualdad social y libertad. El menosprecio se extiende hacia la complejidad técnica, política, sociocultural, administrativa, institucional y de gestión de la implementación efectiva de reformas de política pública. La subestimación paradójica de medios e instrumentos para obtener logros en materia de igualdad, libertad y autodeterminación nacional propio de la identidad del socialismo como síntesis de los medios, deviene de que los medios ya definidos en el pasado son su propia síntesis utópica y tienden por ello a considerarse intangibles, ahistóricos y definidos de antemano.

En esencia asume una **Intangibilidad** de los Medios.

Los programas se sitúan en la órbita de los principios⁴ – aunque hayan sido planteados dentro de marcos capitalistas como “fases” de procesos más largos e inscriptos en una perspectiva de ruptura – incluyendo instrumentos de política pública muy concretos.

También asume la identificación de los medios verdaderos del socialismo con modelos de desarrollo más amplios puestos en práctica en el pasado aún dentro de marcos capitalistas. En los hechos esto implicó transformar a modelos de desarrollo históricamente dados como la sustitución de importaciones en América Latina o el capitalismo keynesiano en Europa Occidental en catálogos de “principios” de las izquierdas o los nacionalismos populares.

Más aún, ciertos medios o medidas de política pública – por ejemplo nacionalizaciones o estrategias de política industrial – fueron convertidos en cuestiones de principios.

De modo que los herederos del socialismo síntesis de los medios de nuestros días tienden a identificar a priori a la izquierda y el progresismo con modelos de desarrollo e instrumentos de política del pasado – sin necesidad de ninguna demostración de su validez instrumental y contextual actual – tales como sustitución de importaciones, protección arancelaria, incrementos del gasto público para financiar aumentos de ingresos de sectores sociales integrados, transferencias de rentas o una política cambiaria.

Un proyecto histórico de desarrollo de la izquierda – es decir un conjunto sintético de medios – que fuera construido en determinadas condiciones históricas para actuar sobre ellas se convierte en un fin en sí mismo. De aquí se deriva nuevamente la imposibilidad del socialismo como síntesis de los medios para elaborar aportes concretos⁵ – de gestión pública e ideas – para un proyecto de gobierno de progreso.

Aunque resulte paradójico porque los socialistas de los medios levantan un programa histórico como bandera – pero lo hacen como un programa de principios intangible – la agenda de desarrollo, la agenda de la estrategia reformadora de fines socialistas desaparece de la acción y el pensamiento de la izquierda. Los temas de agendas pública y programática son tratados exclusivamente como temas de principios, los “principios” son idénticos a cuestiones de valores dados a priori y estos configuran una ética total de izquierda que define héroes o villanos. Es el camino de una moralización de los asuntos públicos que cierra todo diálogo racional, toda negociación y búsqueda de acuerdos.

Nuevamente los medios son el fin. ¿Cuál es el lugar de la deliberación ciudadana, del conflicto social, el debate ético y la tolerancia hacia otras posturas éticas, cual es el espacio para la consideración de los intereses materiales o simbólicos en juego?

La paradoja crítica del socialismo síntesis de los medios es que su desdén por la cultura de reformas lo vuelve funcional a dinámicas gubernamentales que pueden empantanarse en la falta de agenda de cambios, de estrategia y empuje de sus políticas públicas o la preservación del statu quo. Si la revolución no es posible nada lo será, si alguna forma de ruptura – así fuere simbólica o retórica – no puede realizarse nada se realizará. La crítica se desplazará entonces hacia los desvíos atribuidos a la izquierda en el gobierno en nombre de la superioridad moral de una izquierda “genuina” definida por la maldad transparente de sus enemigos.

Como señala Pierre-André Taguieff “*Una izquierda sin proyecto necesita enemigos odiosos, por más fantasmagóricos que sean. Porque el acto de denunciar le permite mostrar una capacidad, en ausencia de una consistencia. Esa es la principal función de la etiqueta ilegítimante, en un contexto donde las identidades políticas son fluidas:*

13

4. Desde luego la tendencia a la identificación de un programa de transformaciones nacionales con la identidad misma de un amplio movimiento político social, mucho más cuando tal movimiento socio político encarna en la forma de algún partido político y carece, no de idealidad pero sí de dimensión ideológica utópica, no es un rasgo exclusivo del socialismo como síntesis de los medios. Por el contrario es un rasgo frecuente. Por ejemplo durante casi tres décadas el radicalismo argentino definió parte de su identidad sobre la base de la famosa “Declaración de Avellaneda” de 1949, un amplio programa reformista de corte rupturista antiimperialista, democrático y antioligárquico – una parte de la dinámica política del radicalismo y también su proceso de fractura y reconstrucción durante este ciclo es inseparable de esta concepción de la identidad –. El caso del Frente Amplio – se le considere científicamente como un partido o no – y sus famosas bases programáticas fundacionales de 1971, dada la índole de su proceso fundacional, presenta aún una tendencia más pronunciada – pese al proceso de aggiornamiento ideológico promovido por Tabaré Vázquez expresado en su declaración de principios de 2001 – a la asociación entre identidad, principios y programa de gobierno. Al mismo tiempo la inflexión de 2001 formalizó la posibilidad política práctica de establecer fuertes diferencias entre una izquierda concebida como síntesis de los medios y una izquierda concebida como síntesis de los fines. Por primera vez el Frente Amplio asumió una perspectiva de principios y de fines – en línea con la gran herencia de la Revolución Francesa, la Revolución Artiguista y el socialismo de los fines – y la conformó como declaración de principios y no como programa de gobierno

5. Un ejemplo transparente de socialismo síntesis de los medios puede apreciarse en estas declaraciones del politólogo Atilio Borón. “¿Qué trascendencia tiene el triunfo de Bachelet para Chile y la región? – Es importante porque fortalece una tendencia que sólo el protagonismo de los movimientos sociales –no las iniciativas de los timoratos gobiernos de centroizquierda– puede llegar a dotar de nuevos significados. Pero la trayectoria de la Concertación no autoriza demasiadas ilusiones. Si bien Chile experimentó un vigoroso crecimiento económico, su deuda social es todavía impresionante. Esto demuestra que si no hay una enérgica vocación gubernamental por redistribuir la riqueza, la dinámica del capitalismo no hace sino agrandar el hiato que separa a ricos de pobres, generando un “apartheid social” incompatible con el espíritu de la democracia. Los gobiernos de la Concertación poco hicieron para contrarrestar esta tendencia y plantaron varias bombas de tiempo. Un ejemplo es el fenomenal negociado de los ya quebrados fondos de pensión. ¿Cómo se enmarca el resultado de ayer con los procesos políticos que se viven en la región?– Esta elección profundiza un deslizamiento hacia la izquierda, pero, por ahora, se trata de un corrimiento que está lejos de llegar a constituir una genuina alternativa de izquierda, es decir contraria al capitalismo.”. Página 12. 16 de enero de 2006. Más allá de la pertinencia o impertinencia de las observaciones de Borón que desconocen la evidencia empírica de la experiencia de los resultados de la gestión de los gobiernos de la concertación o los cambios profundos de la sociedad chilena y que no explica la fidelidad y amplitud del apoyo ciudadano de mayorías, el programa de Bachelet precisamente se propone una profunda reforma del sistema de seguridad social a partir de la evaluación del fracaso del sistema de mercado, preparada durante el gobierno de Ricardo Lagos. También incluye otra reforma social estratégica que avanza hacia la socialización de la salud. De cualquier modo para Borón ningún cambio en las estructuras de distribución de la riqueza será de izquierda puesto que sólo “una genuina alternativa de izquierda es contraria al capitalismo”. Borón apela implícitamente a un sistema utópico alternativo pero no desarrolla ninguno de sus contenidos, no argumenta sobre su historicidad y sus grados de posibilidad y desde luego reitera el supuesto de un sistema capitalista y unas vías de desarrollo capitalista únicos.

fijar una línea imaginaria que separe la izquierda de la derecha. Intimidar a los intelectuales lanzando el mensaje «¡Atención, no traspase la línea amarilla!».

Sirviendo de anatema, la expresión infamante presenta además la ventaja de reforzar la creencia de la que vive la izquierda «divina»: creerse moralmente superior⁶.”

Este ensayo hasta aquí apenas esboza algunos de los problemas centrales de un socialismo uruguayo que debe actuar sobre el futuro recuperando al mismo tiempo el legado teórico del socialismo universal e internacional dentro del vasto legado científico contemporáneo y su contribución activa para el proyecto nacional de un nuevo Uruguay, quien sabe, en el que pueden nacer las señales emancipatorias más luminosas del siglo que vivimos.



América Latina y el socialismo en el siglo XXI

Raíces y caminos en el Río de la Plata

Fernando López D'Alesandro

1. LAS RAÍCES.

O como la historia de las izquierdas y del socialismo en el Río de la Plata nos marcan errores y futuros

Luego de la oleada revolucionaria de la segunda post guerra, tal vez sea América Latina la región donde el socialismo como idea y opción haya calado más hondo tanto en respaldo popular como en posibilidad política real y concreta.

Desde los primeros éxitos frustrados –Farabundo Martí en El Salvador, Marmaduke Grove en Chile– el socialismo fue una opción atendible y posible en Latinoamérica y este hecho generó reacciones del imperio de turno y de las derechas locales que no dejaron de usar ningún recurso para frenar el crecimiento político e ideológico del socialismo. Pero si bien al sur del Río Bravo el socialismo tuvo el predicamento y la adhesión de millones de personas desde finales del siglo XIX, en el Río de la Plata presenta especial peculiaridades que han hecho de su desarrollo teórico y político un actor clave a lo largo del siglo pasado. Sin embargo los países y sus situaciones distintas perfilaron diferentes modalidades de socialismo así como desiguales derroteros políticos.

Las características del proceso histórico del Uruguay hizo que el socialismo y la izquierda uruguaya vivieran una construcción teórica y política donde la centralidad fuera el juego político en torno al Estado, así como la existencia del batllismo y sus propuestas reformistas empujaron a las

opciones socialistas a ocupar posiciones ideológicamente radicales, “la extrema izquierda avanzada” como había definido Frugoni en 1911. Este posicionamiento originario explica en parte la impronta clasista que la izquierda uruguaya fundacional ha tenido siempre y que la fundación del Partido Comunista fue atípica en comparación con el resto de América y del mundo; en Uruguay casi la totalidad del socialismo se transformó en comunista en 1921 en un proceso que, en la época, fue casi “natural” debido al izquierdismo del socialismo de entonces, ocupante del extremo izquierdo del espectro político nacional, el único espacio que el batllismo le dejó libre. En consecuencia la izquierda uruguaya en las dos opciones socialistas –PS y PCU– tuvieron un marcado perfil revolucionario y anti capitalista, diferenciados entre sí por razones ideológicas e históricas, unos afirmando su opción leninista pro soviética en tanto que el socialismo uruguayo buscó a lo largo de su azarosa vida alternativas que pasaron desde el socialismo democrático al revisionismo histórico tercerista.

Sin embargo hay un punto clave a desarrollar para entender el proceso de los socialismos en el Uruguay y, asimismo, poder entender las diferencias con Argentina. En Uruguay la centralidad del Estado que señalábamos más arriba es clave para comprender el sistema de partidos y, obviamente, las estructuras históricas de los partidos de izquierda. El proceso de democratización que terminó con el sistema oligárquico se generó desde el propio Estado y desde su partido gobernante, el Partido Colorado. Su fracción progresista en el 900, el batllismo, guió el proceso afirmando el perfil profesional de la política uruguaya, dirigida por una élite política profesional que manejaba el Estado, vivía de él y dependía para ello del apoyo popular. Así la profesionalización de la política hizo que durante las tres prime-

ras décadas del siglo XX el Estado fuera un intermediador, un instrumento equidistante entre las clases sociales, el fiel de la balanza y el amortiguador del conflicto social. Asimismo para “existir” políticamente los partidos uruguayos deben ser parte del Estado en alguna de sus instancias, ya sea ejecutiva o legislativa, de lo contrario no pesan políticamente. De esta manera la centralidad de los partidos como voceros, representantes e intermediarios entre la sociedad y el poder es el perfil de la política uruguaya. La partidocracia fue y es la clave para entender el poder y la política. En consecuencia se estructuró un Estado central y fuerte con partidos políticos que son fundamentales en esta dinámica. La izquierda sintonizó con esta realidad, no tuvo otra opción si quería permanecer e incidir. Esto explica en parte la perennidad de los partidos políticos uruguayos, los tradicionales – colorado y blanco- tienen 177 años; el socialismo tiene 103 y el comunismo 93, el Frente Amplio es la coalición más vieja de América, con 43 años.

El socialismo argentino, más antiguo y poderoso que el uruguayo a principios de siglo XX, vivió un derrotero distinto y diverso producto del contexto histórico político en el que se desarrolló, diferente al que hemos analizado hasta ahora. En Argentina el Estado oligárquico no se reconfiguró desde adentro, ni siquiera logró generar una elite política profesional que funcionara. El Estado argentino se democratizó por las presiones externas generadas por el gran partido popular –la Unión Cívica Radical (UCR)- y las luchas sociales. Una oligarquía que no dio tregua a lo largo de todo el siglo XX, habilitó algunas leyes democratizadoras en el 900 que permitió elegir al primer diputado socialista de América Latina, Alfredo Palacios. Sin embargo el avance fue lento hasta que en 1916 la primera elección con voto universal y secreto masculino le dio la victoria a la UCR y llevó a Hipólito Irigoyen al poder. El Estado argentino se democratizó en 1916 pero no se empoderó, y en este escenario el socialismo comenzó una vida marcada por los debates y las disidencias. Nacido a imagen y semejanza de la socialdemocracia alemana, el socialismo argentino quedó expuesto a los remezones teóricos y políticos del socialismo mundial. Ya en 1917 la creación del Partido Socialista Internacional dirigido por Penelón, reivindicaba el papel de la Revolución Rusa y, poco después, sería la base sobre la que se fundó el Partido Comunista Argentino, (PCA), que fuera en su momento la central política de la Internacional Comunista en el Río de la Plata. Así, el comunismo y el socialismo argentinos se encontraban en una peculiar situación; atentos a los rebotes oligárquicos por un lado y por otro compitiendo entre sí y contra la UCR que oscilaba entre el apoyo popular –a pesar de sus innegables contradicciones como las represiones de la Semana Trágica en 1919 y en la Patagonia en 1922- y el compromiso de mantener el sistema que gobernaba. Una contradicción que nunca pudo resolver. El socialismo, principalmente, sacó su tajada política, mientras que el comunismo se estancó en el sectarismo durante la década del 20. La crisis global del capitalismo y el desgaste político además de la injerencia imperial-petrolera, crearon las bases para el golpe de 1930. La oligarquía argentina tuvo así su restauración autoritaria y como el radicalismo y el socialismo seguían teniendo un inmenso apoyo popular que se expresaba en las urnas, la dictadura nunca se pudo legitimar, la gente “no sabía votar”. Por tanto se instituyó el “fraude patriótico”. Se manipulaban las elecciones, pero se hacía por el bien de la patria... Así nació la “década infame”, un ciclo de la historia contemporánea argentina (1930-1943) donde la oligarquía “liberal” ocupó el Estado y lo puso a su servicio atándolo al carro del Imperio Británico, excluyendo

a millones de argentinos. Pero esa oligarquía ya no estaba sola en el juego político; los agentes de poder que siempre había utilizado –iglesia y ejército- habían tomado vuelo propio, en tanto que aparecían otros actores que estaban pidiendo espacios políticos que el débil Estado argentino era incapaz de integrar: los medianos productores rurales – que fueron una de las bases sociales del irigoyenismo- y la clase obrera industrial. Mientras Uruguay generó un Estado integrador e intermediador, Argentina no pudo empoderar su Estado, que en vez de ser un instrumento integrador y convocante quedó jaqueado por los poderes corporativos que lo ocupaban o lo presionaban y no permitían la integración de los nuevos sectores sociales, especialmente la clase obrera nacida a la sombra de la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Esa nueva clase obrera tuvo en sus dos CGT la representación de dirigentes socialistas y comunistas, que a diferencia de Uruguay no habían logrado coordinar la creación de algún Frente Popular y mantuvieron divididas sus propuestas sindicales y políticas hasta finales de los 30, pero con una peculiaridad que marcaría el futuro de las opciones socialistas en la Argentina. Juan Carlos Torre ha demostrado en su “*La vieja guardia sindical y Perón*” al igual que Louis Doyon en su “*Perón y los trabajadores*” que la izquierda argentina –con cierta impronta elitista- no abría canales de participación política a los militantes sindicales, excluyéndolos de las direcciones políticas de los partidos; al contrario de lo que sucedía en Uruguay en la misma época. En la izquierda argentina la política la dirigían los “doctores” los sindicatos eran para los trabajadores. Bastó que surgiera un movimiento que los empoderara para que la clase obrera emergente se pasara –no sin tensiones- a ese nuevo movimiento. Perón y el justicialismo cumplieron esa función y anularon a la izquierda tradicional con represión sin duda, pero también aprovechando los errores de socialistas y comunistas. Las izquierdas vieron en el coronel “una mala copia del fascismo” y encararon una reunión con todo el arco opositor que abarcó desde el radicalismo y la democracia progresista –lo que era lógico- hasta el muy oligárquico partido conservador, el mismo que durante la década infame había usurpado el poder y los había reprimido... un error que la gente no perdonó, con el agregado del desprecio casi clasista con que todos vieron la aparición de los sectores populares el 17 de octubre. Luego, cuando la campaña electoral se volvió dicotómica –Braden o Perón- la Unión Democrática y la izquierda quedaron en el peor lugar.

La raíz nacionalista católica de la revolución de 1943 se impone como el resultado de su disputa contra el liberalismo argentino que impuso cierta laicidad desde el primer gobierno de Julio A. Roca. La derecha católica antiliberal nunca le perdonó a la oligarquía liberal roquista haber eliminado la enseñanza religiosa. Por eso la Revolución Nacional de 1943 la reinstala en las escuelas públicas, dato central para entender lo que vendría y que la historiografía de izquierda revisionista siempre pasó por alto. En esa disputa del nacionalismo católico contra el liberalismo se resuelve la primera fase del peronismo y, en cierta forma, las ulteriores. El peronismo es anti liberal por su impronta fascista, pero también por su descreimiento en la democracia y por su fundamento anti político y anti racionalista. En Argentina la oligarquía de la Década Infame se apropia de la política de manera fraudulenta, y entonces lo “liberal” es visto por unos como un adversario y por otros como “el camino del pecado”.

La antipolítica es una de las claves del movimiento justicialista. La despolitización de la gente, subsumida y controla-

da por el único movimiento nacional autorizado y existente es fundamental para evitar la temida “revolución comunista”. Sin duda la estrategia tuvo éxito y la clase obrera argentina fue y es “visceralmente peronista” como sostiene Page. Y para los partidos de izquierda esto es un dilema que algunos quisieron resolver haciendo del peronismo una parte del proceso histórico de la lucha de clases nacional y latinoamericana. Eso explica, en parte, el revisionismo.

Es así que la izquierda nacional busca un nuevo rumbo desde inicios de los cincuenta. Pero es preciso aclarar que una cosa es el revisionismo, otra el revisionismo de izquierda y otra muy distinta el revisionismo de izquierda uruguayo. Halperin Donghi en su análisis crítico sobre el revisionismo pone las cosas en su lugar; el revisionismo no es ni más ni menos que una corriente política que utiliza la historia como instrumento, no una corriente historiográfica. Vale para lo que hizo gente como José María Rosa o Scalabrini Ortíz. Sin embargo muy distinto es el rol del revisionismo de izquierda argentino, encabezado por Spilimbergo y Jorge Abelardo Ramos. Ambos autores buscaron desde los 50’ sintonizar al peronismo con las luchas populares argentinas desde el siglo XIX y las luchas obreras de la modernidad, para concluir que, necesariamente el peronismo era una fase de la lucha del movimiento obrero argentino en su camino hacia el socialismo. Y en esos análisis, independientemente de sus errores o aciertos, la participación o la democracia ni siquiera eran nombradas. Así en Argentina se estructuran dos izquierdas, la vieja anclada en sus visiones iniciales neutralizada por el populismo y una izquierda revisionista nacional y popular que esperaba hacer del peronismo una fase hacia el socialismo. Ambas tuvieron una vida azarosa y poco viable durante casi toda la segunda mitad del siglo XX.

Por el contrario, la izquierda y el socialismo uruguayos vivieron otros procesos. Durante las décadas del 20 y del 30 las expresiones de la izquierda uruguaya no pasaban del tres por ciento del electorado. Durante los 20, hasta 1928, el Partido Comunista fue la única expresión parlamentaria de la izquierda debido a la casi desaparición del socialismo luego de la fractura de 1921. Esa década vio también el final del anarquismo como fuerza sindical y la toma del poder en los gremios por los comunistas que se concreta con la fundación de la CGTU en 1928. Marcados por la dinámica radical de la Internacional Comunista el comunismo uruguayo hizo suyas las tesis de la “guerra de clases” y la “bolchevización” enfrentándose radicalmente con todo el espectro político uruguayo al que calificaban con diversos matices de “fascista”. Esta política aisló al PCU casi hasta llevarlo a nivel de secta, mientras crecían otras opciones socialistas que más tarde confluyeron en diversas experiencias unitarias.

En los partidos tradicionales aparecieron opciones socialistas o socializantes tanto marxistas como otras fundadas en el radicalismo francés. Así, en el batllismo nació la Agrupación Batllista Avanzar en 1927 que reivindicaba el marxismo como método y doctrina y entendía que desde el reformismo batllista se abriría el camino de la radicalización hacia el socialismo. Su líder, Julio César Grauert morirá en 1934 asesinado por la dictadura de Gabriel Terra. En el Partido Nacional Carlos Quijano fundó la Agrupación Demócrata Social en 1928 intentando dar una impronta izquierdista democrática al nacionalismo. Años más tarde fundará el semanario Marcha y cuatro décadas más tarde junto con los herederos de la Agrupación Avanzar serán fundadores del Frente Amplio.

A mediados de la década de los treinta ya estaban en escena todos los actores que iban a vivir uno de los giros centrales de la historia del socialismo y de la izquierda uruguaya. Un proceso que comienza con la fundación del primer frente popular en 1938 y que luego en la década de los cuarenta desarrollará un especial proceso social y político que posicionó a la izquierda uruguaya hacia la futura unidad.

En 1935 comienza el giro, cuando la Internacional Comunista hace a un lado el optimismo revolucionario y asume que el proceso sería largo y que para ello tenía que reconocer y aceptar a otras fuerzas políticas. Sin duda el golpe de la victoria nazi y el advenimiento del fascismo en casi toda Europa precipitaron la aparición de las tesis del Frente Popular. En el Uruguay, que vivía en ese momento su primera dictadura conservadora del siglo, la propuesta frentepopulista tuvo una gran aceptación. Así, varias figuras de los partidos tradicionales, Basilio Muñoz, Carlos Quijano, la Agrupación Avanzar y el Partido Comunista apostaron a una propuesta que generó cercanías y confianzas. El socialismo propuso otra opción fuera del Frente Popular pero finalmente cuando los partidos tradicionales boicotearon al frentepopulismo, el PCU acordó con el PS una candidatura a la presidencia común –Emilio Frugoni– pero la coordinación tuvo vuelo corto. Resultaba muy difícil para quien había sentado las bases teóricas de la radicalización de la democracia en su obra “Las Tres Dimensiones de la Democracia” hacer una alianza de largo plazo con el stalinismo. Si, el perfil del socialismo durante la era de Frugoni tuvo en la democracia y su radicalización multidimensional una de sus más importantes señas de identidad; cuando el socialismo años más tarde la soslayó se desperfiló y marchó erráticamente en busca de la identidad perdida, oscilando desde la búsqueda de un nacionalismo popular inexistente en Uruguay, hasta el marxismo-leninismo que lo desdibujó totalmente respecto del comunismo, como veremos más adelante.

Mientras tanto se procesaba un profundo cambio social en el país, con la Industrialización por Sustitución de Importaciones, dando lugar al surgimiento de una nueva clase obrera y, en consecuencia, de un nuevo movimiento obrero. Así, con la Segunda Guerra Mundial como telón de fondo y en el marco de la oleada pro aliada que envolvió a todo el Uruguay, las campañas antifascistas y a favor de la alianza entre Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia generaron nuevas cercanías entre dirigentes, militantes y organizaciones. La fundación de la UGT, un emprendimiento en principio unitario pero que a poco de andar separó a los socialistas y otros que conformaron sindicatos autónomos. Sin embargo este proceso tuvo una peculiaridad respecto de los partidos políticos de izquierda; socialistas y comunistas no sólo crearon gremios, sino que a sus dirigentes los integraron a las dirigencias de los partidos y los promovieron hacia lugares destacados, como el parlamento. La izquierda se “proletariza” realmente y la nueva realidad de la segunda post guerra crea, por lo menos, dos grandes lecturas que marcaron el proceso del socialismo en Uruguay hasta el final del siglo. Por un lado el PCU y su alineación con la URSS y por otro aquellos sectores de izquierda, encabezados en principio por el Partido Socialista, que adhirieron al tercerismo como propuesta y como una mirada distinta al nuevo mundo que se abrió desde 1945.

Sin duda la explicación de este proceso quedaría incompleta sin integrar el papel del Estado reformista durante este período. La vuelta al poder del batllismo, luego de la dictadura de Terra (1933-1942) se produce en el marco de

cambios nacionales y mundiales ya señalados. El “neobatllismo” de Luis Batlle Berres tomó la decisión consciente de no cooptar al movimiento obrero, de no hacer nada para integrarlo al partido de gobierno. Hijo del liberalismo francés, al fin y al cabo, Luis Batlle y su equipo dejaron que los sectores sociales se desarrollaran autónomamente, pero eso no generó un Estado abstencionista en el conflicto social. Si bien se aprobaron una serie de leyes populares, el neobatllismo no dejó de reprimir duramente al movimiento obrero en las huelgas de los “gremios solidarios” mostrando así las graves contradicciones de una propuesta política tradicional que proponía cambios “revolucionarios” siendo parte y cuestionador del orden establecido, algo imposible.

A mediados de los cincuenta la ola de bonanza de la segunda post guerra llegó a su fin y con ella el comienzo de la crisis social y política fue cuestión de poco tiempo. La caída del neobatllismo y la rotación de partidos tradicionales en el poder fue acompañada por la profundización del conflicto social y con él nació la necesidad imperiosa de unificar los gremios en una central única. Mientras tanto la izquierda vivía profundas transformaciones.

En el Partido Comunista la desestalinización encarada en la URSS y en el este europeo tuvo su repercusión en Uruguay. Eugenio Gómez, dirigente histórico del stalinismo uruguayo, fue desplazado del poder partidario por Rodney Arismendi y por una generación de nuevos dirigentes comunistas que de inmediato cambiaron la línea histórica. Reinstalando algo muy parecido a la “política de la carta abierta” de los 30’, el PCU comenzó a hacer constantes llamados a la unidad dirigidos al Partido Socialista y a otros sectores de izquierda.

Mientras el PCU procesaba estos cambios el socialismo también vivía una profunda transformación desde mediados de la década de los cincuenta. El PS asumía luego de un largo debate la expulsión de sus filas de dirigentes sindicales que habían acordado con la embajada de Estados Unidos apoyos y financiaciones y en un mismo movimiento la llamada “generación del cincuenta” del PS asumió la dirección desplazando al líder histórico Emilio Frugoni, que si bien pasó a jugar un papel secundario en el partido no fue expulsado como fue el caso de Gómez en el PCU. En el socialismo esta nueva generación abrió las puertas a la integración del “socialismo nacional” con nuevas lecturas desde el tercerismo sobre la historia y la realidad latinoamericana. Casualmente cuando se instalaba este nuevo escenario en la izquierda uruguaya, triunfó la Revolución Cubana.

Aun no ha sido evaluado totalmente el impacto de la Revolución Cubana en la izquierda del Río de la Plata. Una guerrilla de jóvenes decididos, luchando contra una dictadura por una causa justa e intachable; acosados de inmediato por el imperialismo, la gesta de los “barbudos” fue apoyada masivamente por las izquierdas pero también por toda una generación que aparecía en las luchas sociales, generalmente oriunda de una clase media en crisis que había conocido tiempos mejores. No faltó quienes supusieran que lo realizado en Cuba podía ser trasladado mecánicamente al Río de la Plata.

En ese marco se ensayaron las primeras experiencias unitarias divididas. Efectivamente, el comunismo conformó su Frente Izquierda de Liberación (FideL) y el socialismo la Unión Popular (UP). Con suertes disímiles en el resultado electoral de 1962, el fracaso de la Unión Popular precipitó una serie de transformaciones en la izquierda no comunista que abrió paso a la afirmación de la opción armada como

un camino que muchos creyeron viable y posible. La lucha armada, producto de una época histórica, fue también la consecuencia de la agudización de la crisis estructural del Uruguay y del progresivo vacío de poder y de proyectos que se acentuaba conforme la década del 60 avanzaba y los gobiernos no daban respuestas políticas; sólo apelaban a la represión como solución a una lucha de clases inédita en la historia social del país.

El fracaso de la Unión Popular fue la primera derrota de las tesis del socialismo nacional. Por un lado el liderazgo socialista con Vivián Trías como principal referente, demostró su total incompreensión de la izquierda uruguaya, del país y, más grave aún, de su propio partido. En primer lugar, en el Uruguay donde la impronta batllista marcó todo el siglo XX, imponer una alianza como la UP fundada en el potencial del nacionalismo popular fue, por lo menos, precipitado. Trías entendía el batllismo sólo como un fenómeno “burgués” y nunca se detuvo a interpretar la importancia del Estado “fiel de la balanza” ni mucho menos de la elite política profesional reformista que dejó una profunda huella en la cultura política del país. Su incompreensión del batllismo –algo grave en un dirigente de su talla- le jugó en contra cuando tuvo que poner en práctica sus tesis socialistas nacionales. No menor es el agotamiento de sus interpretaciones históricas. La línea hispanista católica que dio pie al federalismo y a su continuidad peronista se contradice demasiado con el enfoque progresista de la izquierda como tal. Las nuevas investigaciones han dejado en claro el punto mostrando el error de querer ver un opción nacionalista donde no había nación. Artigas no pudo ser nacionalista, como sostiene en el Rosas, al caudillo oriental no le alcanza la historia para ello; ni Rosas es más que un caudillo representante de la oligarquía vacuna porteña en su etapa pastoril. Lo liquidó el capitalismo moderno y su incapacidad para reciclarse en la nueva realidad. Terminó pidiendo palo para la Comuna de París, viejo y exiliado en Gran Bretaña; su aliado no lo abandonó.

Así, la traspolación de categorías históricas siempre equivocada y tan común en la intelectualidad de los 60’, tiene en Trías uno de los exponentes más claros. Mauá no es personero de la Baring, como sostiene en sus trabajos sobre el Paraguay, era representante de la Roschild, lo que no es poca cosa. Nadie ha podido encontrar la más mínima evidencia que responsabilice a Gran Bretaña como promotora de la Triple Alianza, sino todo lo contrario; el imperio no quería esa guerra, y ni siquiera la apoyó.

Otra gran limitante era su precipitación metodológica. Su poca rigurosidad era famosa y la superficialidad en el manejo de las fuentes plantea la necesidad de releer cuidadosamente lo escrito. Tuvo, si, el mérito de haber reconocido el poder económico en el Uruguay en “La Reforma Agraria en el Uruguay”, línea que debió seguir y que dejó de lado. La continuó Stolovich en el Poder Económico. Quizá en estas limitaciones y yerros intelectuales esté una parte de la explicación del fracaso, que empieza con el primer gran fracaso de la Unión Popular.

La alianza con Enrique Erro y la reivindicación de Luis Alberto de Herrera centrifugó a la militancia histórica del PS. Cuadros y militantes hacía muy poco tiempo habían librado una dura lucha contra el fascismo en el Uruguay y en esa lucha Herrera había sido condenado como filofalangista, acusado de connivencia con la falange española y, en consecuencia, con el fascismo tan detestado. La elección de Erro como aliado fue una pésima opción. Su discurso herrerista y su constante vindicación del caudillo conser-

vador repugnó a la militancia socialista que abandonó la UP y, finalmente, fue interpretada por Emilio Frugoni que decidió “votar en blanco para no votar a un blanco”. Luego, la pérdida de la representación parlamentaria del PS y la deserción hacia el Partido Nacional de la señora Suárez de Lima con la banca que supuestamente le correspondía a Trías fue el final bochornoso de un grave error estratégico. El socialismo nacional y sus tesis de alianza con algún sector “nacionalista popular” colapsó de manera fatal. El socialismo quedó fuera del sistema político y, como decíamos más arriba, quedar fuera del parlamento significaba la casi desaparición política como organización. Sin visibilidad, sin incidencia alguna y dividido, el estreno político del socialismo nacional mostró sus límites muy rápido. Lo nacional y popular era entendido como conservador por la militancia tradicional del socialismo y de la izquierda, como una opción escorada hacia la derecha; y el socialismo uruguayo, con su impronta histórica democrática y marxista, amén de ciertos tintes mitritas, no toleró la glorificación de Herrera y del herrerismo. Trías forzó sus tesis y quiso ver lo nacional y popular en un país que no tenía espacio para ello y con un aliado poco confiable que reivindicaba una vertiente del nacionalismo uruguayo que siempre fue vista como reaccionaria y aristocrática por la militancia del PSU.

El escenario de la izquierda legal quedó hegemonizado por el Partido Comunista que aprovechó muy bien la circunstancia mientras que la UP se desfibraba sin solución para desaparecer rápidamente. La decisión de no aliarse con el PCU en un frente, tomada por los socialistas en 1960, generó críticas al PS dentro de la izquierda, e instaló una imagen antiunitaria sobre el socialismo en una época donde las posibilidades unitarias empezaban a ser queribles. En otro orden el vanguardismo de los comunistas, y su proclamación a dirigir y hegemonizar el proceso hacia la unidad no ayudó en la construcción de espacios comunes. Las posibilidades de generar un frente se postergó casi una década más.

Así, muchos sectores y militantes de la izquierda no comunista aceleraron su paso a favor de la lucha armada como opción inevitable. La lucha legal dentro de los cánones “burgueses”, “formales” o “liberales” estaba agotada y desde el “coordinador” que unió en debates a diversos militantes de izquierda, entre ellos numerosos socialistas, se decidió comenzar la lucha contra... la tiranía despótica del colegiado de la UBD...

Como decíamos, la situación era tan inédita que por primera vez en el siglo factores alóctonos al Estado y al sistema de partidos comenzaron a impactar desde afuera de estas estructuras para precipitar un cambio político y social. Primero fue el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) luego las Fuerzas Armadas. Fue la primera y única vez que el Estado uruguayo era presionado desde afuera para forzar una transformación, tanto por izquierda como por derecha, en tanto que la izquierda legal no pasaba del 6%, el sistema de partidos se desfibraba en el mayor desprestigio y la derecha generaba su propio “anticuerpo”, el “pachequismo” una corriente derechista con perfiles populistas y con apoyo social indiscutible. Los sectores conservadores –tanto políticos como sociales- demostraron que eran capaces de crear una alternativa política popular para enfrentar a la izquierda y a la escalada social ¿tendrían los sectores progresistas capacidad de respuesta ante el desafío?

El pachequismo se presentó como un gobierno de autoridad, fuerte, donde un líder decidido, en solitario “con su

pueblo” libraba una lucha terrible contra enemigos ocultos. Sus desbordes autoritarios sentaron la base para el crecimiento de la izquierda, y además abrió un juego dialéctico con el MLN-T que catalizó el final. Eleuterio Fernández Huidobro sostiene que Pacheco y el pachequismo fueron los principales creadores de tupamaros, cosa que puede ser cierta en gran parte, pero asimismo los tupamaros fueron los principales creadores de pachequistas. Si aceptamos estas tesis creacionistas, los tupamaros fueron más eficaces creando pachequistas que la inversa. Los resultados electorales de 1971 lo comprueban.

El inicio de los 70’ tuvo como novedad la aparición de opciones progresistas nuevas, llamativas por lo novedosas, nacidas como respuestas políticas y sociales a la escalada represiva del “pachequismo”. Si bien podemos decir que las posibilidades progresistas dentro del Partido Colorado –histórico partido de gobierno- estaban agotadas, en el Partido Nacional la aparición del liderazgo de Wilson Ferreira Aldunate y de su sector “Por la Patria” abrió una opción progresista dentro del viejo partido de la oligarquía criolla. Carismático, inteligente y con un discurso atractivo, Ferreira Aldunate fue “el viento nuevo soplando viejas banderas” que instaló en el nacionalismo el debate sobre las nacionalizaciones y la reforma agraria.

La otra gran novedad fue la fundación del Frente Amplio en febrero de 1971. Luego de cincuenta años de división –desde 1921- las izquierdas se reunificaban reciclando el frentepopulismo, pero con criterios y propuestas inéditos en la izquierda uruguayo y mundial. En primer lugar la formación del Frente Amplio convocó a sectores de los partidos tradicionales y a la Democracia Cristiana, en un hecho único en Latinoamérica, con el agregado de que fueron los sectores escindidos del Partido Colorado y los demócratas-cristianos quienes convocaron públicamente a la conformación del Frente Amplio. En otro orden, el Frente Amplio desde su fundación existió con una estructura propia, paralela a los partidos que lo conformaron creando de esta manera canales de participación de gran incidencia y espacios de militancia que marcaron una época y un estilo. Asimismo sus símbolos, sus colores y luego de la dictadura, sus mitos y su épica, lo transformaron en una organización política única en la historia uruguayo y de América Latina.

En ese contexto plagado de contradicciones, la izquierda uruguayo y sus opciones socialistas –cada vez más numerosas- presentaban una amplia gama de miradas y de interpretaciones de la realidad nacional y mundial. El debate sobre la “contradicción principal” y la “contradicción fundamental” marcó una época de la discusión teórica y, en cierta forma, el devenir ideológico dejando improntas que inciden hasta la actualidad. Este tipo de análisis de raíz maoísta, sin embargo, tiene para el objeto de nuestro análisis un valor singular; su utilización en la época nos permite entender una parte fundamental de nuestras tragedias. Mao explicaba, como giro inédito de la dialéctica para convertirse en doctrina de multitudes, que, a fin de resolver correctamente un problema es necesario distinguir la presencia de dos tipos de contradicciones: la principal y las secundarias. El político (el partido) al diagnosticar la contradicción establece un campo enemigo y un campo propio, de amigos y, eventualmente, de posibles aliados. La contradicción principal debe regir todos sus movimientos. “Si el político se equivoca en el señalamiento de la contradicción principal, su estrategia está destinada al fracaso. O sea que, pese a la simpleza del argumento, la ciencia del político es la de ese diagnóstico”, señala, bien, Beatriz Sarlo. Y en el Río de la Plata de principios de los setenta, los sectores más impor-

tantes de las izquierdas erraron el diagnóstico, lo que tuvo consecuencias largas y lapidarias.

Efectivamente; unos alineados en la propuesta soviética que implicaba postular que la resolución de la “contradicción principal” era afirmar el avance del campo socialista con la URSS a la vanguardia, y los otros que consideraban que la victoria del socialismo a escala planetaria implicaba la victoria del tercer mundo en el camino de su liberación nacional. Pero ambos vieron en los nacionalismos populares y en el peruanismo aliados claves, queribles y estratégicos y algunos quisieron ver estos perfiles en espacios y propuestas políticas que no lo podían tener. Un grave error de diagnóstico. Asimismo la tesis sostenida por Arismendi en “Lenin, la Revolución y América Latina” de que la revolución era posible pacíficamente como se “demostraba” en los procesos de Europa del este (sic), con el apoyo del PCU a la opción peruanista quedaba claro que la posición pro sistémica del comunismo uruguayo era circunstancial. Cuando el PCU visualizó la posibilidad del golpe de mano por medio de los militares “peruanistas” la tesis de la revolución “pacífica” al estilo esteeuropeo quedó en evidencia como una simple fórmula vacía, amén de que es insostenible postular que las imposiciones imperialistas del modelo soviético en Europa tuvieran algo de revolucionario.

En 1973, quizá lo más grave era que la democracia como valor o como resultado de la construcción histórica de los pueblos perdió toda importancia y pasó a ser un tema secundario... cuando lo era. El sistema democrático tenía un mero valor instrumental que iba acompañado por los adjetivos de la época “formal” o “burguesa”. Ni unos ni otros analizaban los procesos históricos de la construcción de los sistemas democráticos y de sus libertades como productos de las luchas sociales. Apenas eran formalismos vacuos, en algunos casos molestos, que sólo llamaban a la ironía y el desprecio. Olvidaban que las democracias pluralistas y garantistas son el resultado de las luchas populares, son el producto de la lucha de clases donde la clase obrera y sus aliados arrancaron el voto secreto, la representación proporcional, el pluralismo, las libertades políticas y los derechos fundamentales. No haber valorado esto regaló banderas a las derechas que monopolizaron el discurso democrático, pero vacío de contenido, gracias al cual arrinconaron a los sectores progresistas que erraron el camino identificando la democracia liberal con una genérica “opresión”.

A lo anterior debemos sumar el deslumbramiento con las opciones peruanistas y, principalmente, con el populismo que en el Río de la Plata tiene al peronismo como el eje central.

1973 es el año donde los límites y los errores de estas lecturas quedaron en evidencia en el Río de la Plata. El paralelismo de los procesos en Argentina y Uruguay muestra los agotamientos de las propuestas tácticas y estratégicas de aquellas izquierdas y de sus socialismos. En primer lugar, en 1972 en Uruguay la opción armada fue totalmente derrotada. El ingreso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el MLN a finales de 1971 fue uno de los hechos centrales del proceso histórico contemporáneo del Uruguay. Por primera vez desde 1904 el ejército salía de los cuarteles y en nueve meses liquidó al enemigo interno de manera aplastante. Una vez fuera de los cuarteles el cuerpo militar decidió no volver a entrar y se transformó en un actor político fundamental y crítico por primera vez en la historia. La avanzada progresiva de las Fuerzas Armadas contra el sistema democrático respondía a un plan estructurado, pero además se basó en una coyuntura política par-

ticular. Un presidente débil y ultraconservador sin apoyos políticos firmes abrió un inmenso vacío de poder. Asimismo los partidos políticos segmentados en mil facciones y desprestigiados por sus malas prácticas generaban recelos o indiferencia entre la población. Y las luchas sociales y estudiantiles, cada vez más radicales y más profundas terminaron por construir un escenario crítico donde las clases dominantes aliadas al imperialismo desesperado por imponer el neoliberalismo sintonizaron con la exigencia de “orden” de casi toda la sociedad. Si bien el Uruguay no tenía encuestas de opinión en aquella época, el hecho de que en las elecciones de 1971 la derecha y la extrema derecha hayan sumado un 47% es un dato significativo del perfil uruguayo de la época.

El 9 de febrero de 1973 el ejército y la fuerza aérea de Uruguay desconocieron el nombramiento del nuevo ministro de Defensa –la armada respaldó al presidente- y emitieron dos comunicados –el 4 y el 7- en los que presentaban un programa político y económico a la población, donde planteaban la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior, la nacionalización de la banca, una fuerte impronta nacionalista en las relaciones exteriores, pero a la vez sostenían que el marxismo-leninismo poco tenía que ver con el Uruguay.

El Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Comunista apoyaron los comunicados 4 y 7, publicados por los mismos militares que en esos momentos estaban reprimiendo y torturando. Hubo voces que se alzaron discordes dentro de la izquierda; Quijano y su semanario Marcha, algunos militantes destacados del PS –Guillermo Chifflet- los militantes del entorno del MLN y los militares de izquierda que conocían la interna de las Fuerzas Armadas, como los coroneles Aguerre y Montañéz. Para socialistas y comunistas la “opción peruanista”, era la confirmación de las tesis de apoyo al nacionalismo popular, era el “ejército-pueblo” proponiendo el cambio social. Un gravísimo error que horadó a la democracia uruguaya y que todos pagaron muy caro.

Al poco tiempo quedó claro que la propuesta “peruanista” era sólo humo. Pronto los militares mostraron su clara veta fascista y cuando el 27 de junio, finalmente, disolvieron el parlamento, a pesar de la huelga general de 15 días, comunistas, socialistas y demócratas cristianos quedaron en evidencia en su error. Pero en el caso de la izquierda histórica –PS y PCU- el error fue especialmente significativo.

El apoyo a los comunicados 4 y 7 dio por tierra con las bases teóricas sostenidas por socialistas y comunistas. En el caso de los primeros el socialismo nacional y la reinterpretación del nacionalismo popular de corte militarista se mostraron totalmente equivocados. Así como erraron en 1962 en su alianza con Enrique Erro, once años después se ilusionaron con un peruanismo que sólo existía en la cabeza de los dirigentes. La bienvenida a los militares fue una gaffe o como sostuvo años después Luis V. Queirolo la izquierda “mordió el anzuelo”. Sea cual sea la opción, error o engaño, los diagnósticos fueron equivocados y se pagaron con sangre. Todo el análisis de la coyuntura 1972-1973 fundado en las tesis de las contradicciones principales y fundamentales que quisieron demostrar la posibilidad revolucionaria desde unas fuerzas armadas que, de golpe, se habían peruanizado quedó hecho trizas en pocos meses. Las tesis fundantes del socialismo nacional fallaron en el momento en que no debían fallar y la propuesta, por tanto, se agotó en sí misma. Algo similar sucedió con el comunismo.

La posibilidad de salida popular desde el ejército fue un grueso error de calibre en un contexto de Guerra Fría y por un partido que había interpretado el rol de las Fuerzas Armadas en claves que contradecían la esperanza puesta en febrero de 1973. Asimismo, el hecho de no haber atendido la advertencia que los militares hicieron en el comunicado número 7 contra el marxismo-leninismo, demostró un nivel de ingenuidad o de alienación política imperdonable. Nadie movió un dedo por la democracia herida de muerte, todos apelaron a una salida rápida y autoritaria donde no vislumbraron el fascismo que se venía. En 1973 una etapa del socialismo y de la izquierda uruguaya terminó, en once años se abriría otra donde el aprendizaje del largo proceso histórico y de los errores recientes debían ser tenidos muy en cuenta.

Distinto fue el proceso argentino. Tras el golpe de 1955 la izquierda argentina se jugó enteramente a apoyar a Aramburu lo que la aisló más de las masas trabajadoras y quedó atrapada en una dinámica terrible que redujo su expresión política al mínimo. Si bien el apoyo de Alfredo Palacios a la Revolución Cubana revivió la opción socialista con una importante votación que le permitió volver al senado, la izquierda se debatía entre dilemas que no sabía resolver; el principal era qué actitud tomar frente al peronismo. Los efectos fueron lapidarios; socialistas y comunistas se fragmentaron y dividieron una y otra vez, dando lugar a partidos y grupos cada vez más atomizados que, de una u otra forma no se definían por una propuesta hacia la sociedad sino por la posición que tomaban respecto del peronismo. Mientras tanto los grupos de presión jaqueaban el “hacer” del poder, cada vez más débil y más determinado por las presiones de esos grupos. El débil gobierno de Frondizi, la patética “regencia” del “pobre Guido”, la débil y breve presidencia de Illia, demuestran cómo luego de la caída de Perón el Estado argentino en vez de fortalecerse con una institucionalidad firme, quedó, de nuevo, a merced de los grupos de presión y de los factores de poder.

Daniel James en su *“Resistencia e Integración”* demuestra claramente cómo se construyó el poder burocrático sindical luego del 55, y su derechización así como sus manejos de poder político. Rodolfo Walsh lo plasma magistralmente en *“¿Quién mató a Rosendo?”*. Por otro lado, el poder de las “formaciones especiales” como les decía Perón, o sea la guerrilla montonera a la que alentó de todas formas y maneras para generar una situación de caos y de “clases en lucha” donde sólo él podía poner orden...

Fundado en las tesis del socialismo nacional y del nacionalismo popular, Montoneros nació desde el cogollo de la derecha católica filofalangista. Su origen en Tacuara marcó un inicio que sin duda dejó improntas en las acciones de choque, pero también en las formas de pensar de una organización que no midió las consecuencias de sus actos. Vieron en Perón la encarnación de la liberación nacional, en el justicialismo una fase o una etapa de ese camino hacia el socialismo, pero no contaron con el verdadero Perón, contaban con un Perón “ideal” de izquierda que construían en su imaginación. Cuando se desasnaron de la cruel verdad con el famoso “Perón es Perón y no el que creíamos nosotros” de Firmenich, ya era demasiado tarde. El juego de poder había empezado y la regla fundamental fue la violencia y todos tuvieron que jugarlo en un país que nunca había conocido la política como una manera de convivencia o de lucha entre proyectos, que había hecho de la política un campo de batalla para dirimir un escenario de “clases en lucha”, apenas.

Así, a finales de los 60 tenemos en Argentina un Estado débil asediado por los viejos actores, a los que se sumaba ahora un sindicalismo gangsteril y una izquierda combativa y violenta que creyó ver en Perón el constructor de la “patria socialista”. El retorno del peronismo fue la fórmula que pensaron los militares para que Argentina no estallara en pedazos. La crisis de la Revolución Argentina y el aliento de Perón a “sus formaciones especiales” concluyeron en la convocatoria a elecciones donde el peronismo se presentó con un frente —el Frente Justicialista de Liberación, (FREJULI)— donde la candidatura del Dr. Héctor J. Cámpora contó con la bendición del líder y con el apoyo radical de la Juventud Peronista (JP) una organización vinculada a Montoneros y escorada hacia la izquierda. Luego de la victoria comenzó una intensa lucha de poder dentro del peronismo donde la izquierda fue rápidamente desplazada por una derecha violenta y fascista. La izquierda peronista buscó romper “cercos” que supuso rodeaban a Perón, pero en realidad era el propio Perón que los había utilizado y ahora estaba dispuesto a usar todos los medios para sacárselos de encima. La fundación de la Triple A fue cuestión de poco tiempo y la retirada de la JP de la Plaza el 1° de mayo de 1974 marcó una ruptura sin marcha atrás. En Argentina la izquierda “nacional y popular” también pagó muy caro un grave error de interpretación del nacionalismo popular donde no quisieron ver su veta fascista y profundamente autoritaria. El peronismo y el propio Perón le mostraron claramente que la posibilidad de saltar al socialismo desde el justicialismo era una ilusión, una irrealidad, un error estratégico y que el propio movimiento estaba generando los “anticuerpos” como había advertido el conductor.

A la muerte de Perón, el 1° de julio de 1974 todo se había desbarrancado. El enfrentamiento cada vez más duro con el gobierno de Isabel Martínez y con la derecha peronista generó un vacío de poder que desembocó en el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la profundización de la “Guerra Sucia” y la afirmación del terrorismo de Estado; en realidad fue la radicalización de la estrategia que López Rega y su Triple A habían comenzado en 1973. Los 30 mil desaparecidos y siete años de terror sin precedentes dejaron lecciones claras y duras para la izquierda y el socialismo argentino.

Si, 1973 fue un año clave para la democracia, para las izquierdas y para el socialismo en el Río de la Plata. En la región quedó claro definitivamente que las tesis basadas en los nacionalismos populares como catapulta para los cambios sociales eran un error y estaban agotadas. Tanto en Uruguay como en Argentina “peruanismos” o nacionalismos populares mostraron claramente sus vetas autoritarias o fascistas y que no estaban dispuestos a desvirtuar su misión histórica de salvaguardar la nación del enemigo externo e interno. Así, la doctrina de la seguridad nacional se impuso y el neoliberalismo en su versión policial desarticuló las economías regionales.

Los finales de las dictaduras fueron distintos y las aperturas marcaron cambios necesarios en los socialismos y en las izquierdas. Mientras que en Argentina el “Proceso de Reorganización Nacional” colapsó luego de la derrota de Malvinas, en Uruguay la salida fue producto de un pacto, donde los partidos políticos acordaron una transición lo más ordenada posible, pero que dejó abiertas cuestiones políticas como la verdad y justicia sobre las violaciones a los derechos humanos, difíciles de solucionar. Sin embargo la democracia se resignificó como valor y como forma de convivencia, su falta demostró que las adjetivaciones eran, por lo menos, relativas o un error.

Las izquierdas y los socialismos que sufrieron las dictaduras salieron de ellas cambiados, habían tenido durísimas lecciones de largo y corto plazo que no podían esquivar y que más tarde o más temprano iban a tener que encarar. La dura realidad había sentado las bases del socialismo en el siglo XXI.

2. LOS CAMINOS

El socialismo en el siglo XXI. Una construcción plural y permanente

La síntesis histórica presentada hasta aquí permite hacer un balance del proceso del socialismo en el Río de la Plata, dejando en claro de donde se viene, aciertos y errores. Pero principalmente nos permite aclarar algo que es, casi, una obviedad: decimos socialismo **EN EL siglo XXI** y no **socialismo DEL siglo XXI**. El matiz no es una exquisitez intelectual ni académica, ni es un simple problema semántico, por el contrario esconde un profundo significado. Cuando adscribimos al socialismo **en el siglo XXI** estamos reconociendo una larga herencia de luchas y debates, de teorías y de elaboraciones. No creemos que el socialismo de nuestro presente haya nacido de nuevo, ni que sea una nueva propuesta superadora de lo anterior, no puede ser **del** siglo XXI, debe ser el resultado del proceso que sintetizamos en las páginas anteriores; si llegamos hasta aquí es porque somos el producto y la síntesis de varias décadas. No se puede renegar de la propia historia y, además, nadie crea algo nuevo de la nada. Pero en otro orden fundamental, no se puede hablar de socialismo del siglo XXI, cuando en realidad durante el siglo XX jamás hubo socialismo. Por un lado, la socialdemocracia estancó su propuesta en una administración social y distributivista del capitalismo, y por otro el comunismo no pudo pasar de diversas formas de capitalismo de Estado, controlados por una casta burocrática que, en los hechos, operó como una nueva clase dominante.

22

Aclarado el punto debemos considerar las coyunturas mundiales y locales que sientan las bases de nuestras visiones sobre el socialismo en el siglo XXI. En primer lugar, las aperturas democráticas en el Río de la Plata crearon nuevos desafíos políticos. Las sociedades estaban hastiadas de las represiones y de las violencias y se disponían de forma consensual a afirmar la democracia como única opción de convivencia. En otro orden, no menor en importancia, los procesos de democratización coincidieron con cambios centrales a nivel global; la caída de la URSS y la crisis final del comunismo soviético y posteriormente el ascenso de un nuevo orden mundial.

Los comunismos en el Río de la Plata tuvieron una vida distinta y diversa. El comunismo argentino se estancó luego del peronismo y si bien mostró cierto poder funcional en algunas áreas puntuales, su peso político era casi nulo. Desprestigiado por su posición sobre la dictadura –creyó que en el Proceso había Palomas y Halcones y que Vidella era de los primeros– el PCA fue irrelevante y su apoyo a la candidatura peronista de Italo Luder en la elección de 1983 marcó un punto de inflexión en la larga crisis del PCA. Otra cosa fue el comunismo uruguayo.

El PCU era en 1985-1990 el partido comunista más poderoso de América Latina, luego del cubano. Con una fuerte incidencia en el movimiento obrero y social, una estructura nacional poderosa y una dirigencia política experimentada tanto en la práctica como en la teoría, el PCU igualmente

vivió una dura crisis que lo debilitó primero y lo fracturó después. Las tesis centrales del comunismo se vieron duramente cuestionadas con la caída de la URSS pero también hay otros factores internos, que fueron analizados recientemente, que ahondaron la crisis. Uno de ellos fue la resignificación de la democracia luego de la dictadura por parte de muchos comunistas, evidenciado por la célebre frase del entonces secretario general del PCU Jaime Pérez cuando sostuvo sobre la dictadura del proletariado que “no le gustaban las dictaduras sean del signo que sean”. El colapso del PCU generó una onda expansiva donde sus antiguos cuadros pasaron a formar parte de otras organizaciones dentro del Frente Amplio o crearon nuevas propuestas de izquierda. En el PCU quedó un núcleo duro, militante, afeerrado a las viejas certezas del marxismo-leninismo, pero con su incidencia muy menguada y en una progresiva decadencia.

En los socialismos del Río de la Plata los procesos fueron diversos. En Argentina el socialismo se encontraba profundamente dividido desde la crisis del peronismo. Fragmentado en varias organizaciones, habían logrado crear una mesa coordinadora presidida por Alicia Moreau, pero su incidencia política era mínima. Dentro de la gama de socialismos argentinos el Partido Socialista Popular, liderado por Estevez Boero fue sin duda el que tenía más peso político. Electo diputado en 1983 Estevez y el socialismo popular comenzaron un largo camino desde la Provincia de Santa Fe donde a fuerza de militancia y organización fueron ganando espacios y adhesiones, y en sintonía con lo anterior fueron procesando la reunificación de los diferentes socialismos hasta la reconstitución del Partido Socialista Argentino. Síntesis de diversas vertientes, el PSA ganó la intendencia de la ciudad de Rosario y en 1992 por primera vez una gobernación en la Provincia de Santa Fe, con la candidatura de Hermes Binner. Empoderado como hacía mucho tiempo no sucedía, el PSA encaró diversas opciones estratégicas en una Argentina inestable donde el sistema de partidos no se afirma –por el contrario se fragmenta cada vez más– mientras que logró estructurar un corpus ideológico crítico del populismo, de las viejas opciones nacionales-populares, con un fuerte perfil socialista-democrático. Así como el socialismo uruguayo, los socialistas argentinos consideran que la soledad los inviabiliza y, por tanto, la realización de alianzas y frentes son los pilares estratégicos para triunfar en Argentina. La creación de la Alianza en 1998, y del Frente Amplio Progresista en 2010 son dos momentos en ese camino unitario que dibuja un perfil distinto del partido más viejo de la izquierda rioplatense. Y en ese largo camino, la izquierda argentina se topó con un fenómeno nuevo, confuso, que se presenta con un discurso progresista, pero mantuvo las tónicas, las formas y las maneras de la política tradicional peronista. Nació del caos que parió el neoliberalismo y tuvo la sagacidad para comprender que retornar a las palabras y a las medidas conservadoras era un suicidio. Se abrió la era K.

El colapso del neoliberalismo argentino en 2001 generó un vacío de poder que cuestionó las bases mismas del país. De ese caos no se podía salir con una opción por derecha nuevamente, pero sólo el (los) peronismo(s) tenían ofertas electorales con cierto poder. Las izquierdas tradicionales se marginaron en medio del caos. Hubo audacia y hubo cálculo –parafraseando a Beatriz Sarlo– inclusive en la realización de las alianzas iniciales. La alianza de la que hablamos abarcaba el aparato peronista de Buenos Aires y otros sectores de la orgánica, pero debido al proyecto final esos vínculos no serían permanentes. Luego afirmó los lazos con

los sectores populares, buscando en cierta forma recrear de alguna manera la “tradicción” peronista. En tal sentido, los piqueteros se transformaron en una base a atender y considerar, y a tal grado que ocuparon puestos formales en su gobierno. El nombramiento de D’Elía como secretario en la presidencia es la prueba de ello. Y esta alianza en cierta forma, entrampó a Kirchner largamente, determinando inclusive el conflicto con Uruguay. De esta manera el kirchnerismo cooptó al movimiento piquetero –tal como Perón cooptó al movimiento obrero en los 40’- o sea, otra vez la solución a la conflictividad pasa por satisfacer demandas, cooptando a la “organización problema”. Lo mismo hizo con Madres de Plaza de Mayo, a las que cooptó de la manera más lamentable: con dinero.

Desde el inicio de su gestión, Kirchner dio señales claras sobre el camino a seguir. No fue casual que en la asunción del mando, el 25 de mayo de 2003, fuera el primer y único presidente de la era democrática en reivindicar el gobierno de Cámpora, dando así una clara señal de su escoramiento hacia la izquierda. Su política de derechos humanos, luego, afirmó esta señal de manera indiscutible. Asimismo sus alianzas regionales, especialmente su vínculo preferencial con la Venezuela de Chávez, así como su distanciamiento del FMI, son un giro copernicano en las políticas argentinas de la era democrática.

Sin embargo Kirchner no pudo esquivar las “taras” de la tradición peronista ni mucho menos las del Estado argentino. Es cierto que su gobierno tuvo la “suerte” de tener a los grupos de presión argentinos en un momento de baja crítica. Las Fuerzas Armadas no cuentan. La oligarquía y los despojos de la burguesía se mostraban casi en harapos, el movimiento obrero estaba desarticulado y la Iglesia Católica hundida en el mayor desprestigio. Fue una coyuntura única en la historia argentina que le permitió, como decían todos los analistas, “acumular poder”. Así, el primer año de gobierno Kirchner se dedicó a presentarse ante los grupos de presión y la sociedad argentina como “el hombre fuerte”, descabezando a la policía, luego a las Fuerzas Armadas, avanzando sobre el sistema financiero, renegociando duramente la deuda privada, cambiando la Suprema Corte de Justicia, congelando las tarifas de los servicios públicos en manos de empresas extranjeras e inclusive promoviendo un boicot contra la Shell. Los resultados fueron óptimos, su prestigio ascendió, pero todas estas medidas confirman la singularidad del poder argentino. En Uruguay el Estado es el repositorio natural del poder. Ningún presidente uruguayo tiene la “necesidad” de acumular poder; en Argentina esto es exactamente al revés. Gran parte del poder está fuera de la estructura estatal y los presidentes se ven compelidos a acumularlo con medidas radicales. Quizá el ejemplo de Kirchner sea el más claro, pues tuvo la “suerte” de acceder al gobierno con los grupos de presión debilitados.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, el acceso al gobierno, como decíamos, se basó en un abanico de alianzas y cooptaciones problemáticos. Kirchner pudo haber quedado entrampado por el aparato del peronismo bonaerense, pero supo sacarse de encima a sus incómodos aliados. Primero distanciando físicamente a Duhalde, colocándolo en el Secretaría del MERCOSUR en Montevideo. Luego aplicando progresivamente su estrategia de “círculos concéntricos”. Efectivamente, Horacio Verbitsky detalló la estrategia en Página 12, a mediados de 2004: la llegada al poder de Kirchner se debió a la conjunción de un grupo de círculos dentro del justicialismo, y en la medida en que fue acumulando poder y autoridad fueron siendo descartados. La idea final es quedarse con una estructura central, un núcleo duro que

le permita organizar un partido eficaz y de centro izquierda, fundado en la “transversalidad”.

La transversalidad implicaba crear un partido de centro izquierda con amplia participación democrática, donde los actores políticos y sociales participaran abiertamente en la creación de la línea política y en su aplicación práctica. Y para ello hasta se creó un agente político, el “Frente Transversal” llamado a realizar la estrategia y la construcción de esa herramienta política. Quedó como una buena intención.

En esa estrategia la realización de un solo mandato, eligiendo la sucesora más confiable –su esposa- fue una de las claves del nuevo proyecto histórico del kirchnerismo. La propuesta es afirmar una institucionalidad que pueda recrearse a sí misma, independientemente de los protagonistas, y para eso Kirchner baja del gobierno por cuatro años con el objetivo de organizar un “partido” que dé real sustento al proyecto.

En otro orden, buscó desesperado al inicio de su mandato proyectar a “la burguesía nacional” y la nombró así en varios discursos; pero resultó que la burguesía que buscaba no existía, había muerto hace años y estaba enterrada con Bel Gelbard. Por tanto tuvo que echar mano a sus empresarios, que no eran ni burguesía ni nacional, pero más vale algo que nada. Y la aplicación del “capitalismo de amigotes” –al decir de Stiglitz- se hizo a rajatabla. Así la modalidad peronista de actuar en política fundándose en los negociados se reafirmó rompiendo todas las esperanzas de cambio. No hay progresismo en movimientos políticos con gobernantes que duplican su fortuna todos los años, y Néstor y Cristina han acumulado millones, antes, durante y después de Santa Cruz y de La Rosada. Néstor Kirchner aumentó su fortuna entre 1995 y el 2010 un 1760 por ciento.

Fue curioso cómo el kirchnerismo fue creando sus enemigos; cómo fue necesitando de enemigos para armar la dinámica política propia que le permitiera hacer política. Fue audaz y calculador, como resume, bien, Beatriz Sarlo en un libro que ya es un clásico.

Efectivamente; el movimiento peronista basado en su amplio abanico interno permite cosas que en otros países no sería creíble. El mismo Néstor Kirchner que había apoyado la privatización, y la misma Cristina Fernández Wilhem que había declarado que “en 1989 y en 1995 voté a Menem y no me equivoqué”, no tuvieron ninguna contradicción vital en girar abruptamente a la izquierda. El cálculo K fue netamente peronista; el clima político argentino de 2003 no daba para experimentos liberales ni para discursos conservadores y la pareja ascendente lo sabía muy bien, y como decía el general “la única verdad es la realidad”. El cálculo era correcto, pero aquellos a quienes iba dirigida la propuesta no mostraron mucha confianza en principio.

El giro a la izquierda de los mismos que hasta hacía poco tiempo fueron cómplices del desastre se fundó en la mutación de casi todo el aparato duhaldista en militantes K, como ha demostrado Sarlo de forma contundente. El cálculo fue claro y su realización tuvo una fuerte dosis de audacia. Si, el kirchnerismo creó su base en la estructura burocrática peronista, de la que no pudo escapar, y siguiendo el estilo justicialista, cooptó a los movimientos sociales problemáticos, los domesticó y los puso a su servicio, como hizo Perón con los trabajadores sesenta años antes. Entre 1945 y 2003 hay un fino hilo conductor fundado en un principio básico de la estrategia del movimiento: cooptar a aquellos que amenacen las bases del sistema económico y social de la Argentina. Antes fueron los trabajadores, en

el siglo XXI son las organizaciones de Derechos Humanos y los piqueteros. El objetivo es el mismo, domesticar a la sociedad en sus intenciones de cambio radical y para ello usaron lo más sórdido; el dinero.

El escándalo de “Sueños Compartidos” y las denuncias en los manejos de los fondos para vivienda que recayeron sobre D’Elía, así como los manejos turbios y casi fascistas de Milagros Sala y la “Tupac Amará” en Jujuy demuestran con claridad la intención K de controlar los sectores sociales problemáticos. Y ese control se afirma con la “denuncia” de los “enemigos”, vitales para la justificación del proyecto K.

Este intento “progresista” desde el peronismo es inusual en Argentina y en el justicialismo. Si bien recibe la adhesión de algunos pequeños sectores de izquierda poco representativos –el más llamativo es el PCA- no tiene por objetivo ninguna meta socialista; a lo sumo llega a afirmar un discurso progresista, viviendo un abanico de contradicciones entre la lógica de un capitalismo “de amigotes” y una intención más fundada en la caridad que en el rol social de las clases. El kirchnerismo no pasa de la fase de “clases en lucha” ni encara con vehemencia las transformaciones del aparato político y económico, amén de las tentaciones autoritarias donde puede caer. Por eso el choque con las izquierdas, especialmente las que conforman el FAP, en competencia por un mismo espacio.

Sin embargo la propuesta K no busca la profundización democrática ni la mejora de la calidad política del sistema; el “modelo” poco a poco se va transformando en “el relato”, y por tanto no abre ni abrirá la puerta a una superación social del capitalismo. Mientras tanto las izquierdas argentinas, especialmente el FAP, están sentando las bases fundantes del socialismo en el siglo XXI, que considerando los procesos recientes y lejanos junto con la izquierda uruguaya pueden presentar una serie de puntos básicos de cara al futuro.

Así, junto con la resignificación de la democracia pluralista y las libertades, quizá otro de los perfiles claves del socialismo en el siglo XXI sea la unidad de las fuerzas progresistas en frentes o alianzas para realizar programas sociales, políticos y económicos distributivistas. El reconocimiento del otro y, principalmente, en el otro es una novedad en las izquierdas pero, principalmente, en la izquierda argentina. En Uruguay desde 1971 el Frente Amplio ofrece un espacio común e inevitable para las izquierdas y los socialismos, transformando al FA en un “partido de nuevo tipo” donde las corrientes se expresan en pluralidad, diversidad y tolerancia. Así sumamos otra clave más al socialismo contemporáneo, nadie sabe con exactitud cuáles son los caminos ciertos o reales para llegar al socialismo, en consecuencia la “vanguardia” se transformó en una pieza de museo.

El proceso del Frente Amplio, de “unidad en la diversidad” no fue sin crisis. El FA salió de la dictadura prestigiado y con mística. La resistencia y la cárcel de sus militantes y dirigentes –donde la figura de Liber Seregni se transformó en un ícono- le dio al FA la épica que le faltaba. El Frente, como organización política, sale de la dictadura como un partido completo, en el sentido más uruguayo del término; con mística e historia. Y de esa manera se transformó no solo en un actor político relevante, sino en una organización con sentido, que generaba adhesiones pasionales, que tenía un espacio ganado en el alma de los uruguayos. Quizá estos factores explican su sobrevivencia a la crisis de 1989 y el error de los sectores que lo abandonaron para crear una opción de “nueva izquierda”.

Sería extremadamente largo y tedioso sintetizar el debate ideológico, político y, por momentos filosófico que vivió la izquierda entre 1986 y 1989 que terminó con el alejamiento del Partido Demócrata Cristiano y del Partido Por el Gobierno del Pueblo, pero para el objeto de este trabajo intentaremos bosquejar las líneas generales del mismo.

En la elección de 1984 el PGP obtuvo una votación tan abrumadora como inesperada. Fundado por Zelmar Michelini, el PGP –en ese entonces aún Movimiento para el Gobierno del Pueblo- tenía un claro perfil socialdemócrata, que sintetizaban en la propuesta del “socialismo a la uruguaya”. De raíz batllista y, por tanto, con un fuerte perfil demoliberal, el PGP había obtenido en la elección de 1984 un inmenso capital político y un incremento de la popularidad de su líder, Hugo Batalla. Su nombre se había manejado como un potencial candidato a la Intendencia de Montevideo para esa elección, pero la posibilidad fue vetada por el Movimiento Blanco Popular y Progresista del Dr. Rodríguez Camusso. Sin duda esta decisión tuvo consecuencias posteriores.

Dueño de un innegable apoyo, Batalla y el PGP junto con el PDC comenzaron una larga y desgastante operación política donde primero pusieron en el tapete las contradicciones ideológicas entre una “nueva izquierda” democrática, abierta, plural, no vanguardista, contra una izquierda dogmática, no democrática y que tenía a la democracia tan solo como un instrumento y no como una cuestión de principios. A continuación la alianza PGP-PDC instaló la necesidad de la candidatura presidencial de Hugo Batalla como una condición que poco a poco se volvió innegociable. El punto de quiebre del proceso fue la propuesta de echar mano al doble voto simultáneo e instalar en el FA la lógica de los partidos tradicionales con dos candidaturas a la presidencia, una de Batalla respaldada con la propuesta de la Nueva Izquierda y otra del General Liber Seregni. El Frente y Seregni se negaron a esta propuesta que implicaba ir contra uno de los más caros principios del FA y en abril de 1989 el PGP y el PDC se fueron del Frente Amplio.

Si bien el debate de los rupturistas era contra el Partido Comunista –la primera polémica fue entre Gatto y Valenti en TV- y en un momento de crisis del comunismo mundial, el hecho de que el Partido Socialista estuviera procesando cambios fundamentales fue central en la discusión de la ruptura. El socialismo uruguayo había eliminado de sus definiciones al marxismo- leninismo y había resignificado el valor de la democracia y la necesidad de su radicalidad política y social en la tesis denominada Democracia Sobre Nuevas Bases. El giro al leninismo que había dado Trías en 1972 y que se había afirmado luego del golpe de Estado fue revisado. Los últimos capítulos de su póstumo “Tres Fases del Capitalismo” donde hace un panegírico de la URSS, eran vistos con mucha incomodidad, especialmente en la época donde la crisis del comunismo era “un velorio que no nos incumbe” como había sentenciado Chifflet. En el momento de la confirmación de las posiciones históricas del socialismo, el leninismo era necesariamente una etapa superada. Con este nuevo pertrechamiento teórico e ideológico, Manuel Laguarda y Eduardo De León fueron los encargados de polemizar con los ideólogos del PDC y del PGP –principalmente con Hebert Gatto- por lo que una opción no comunista ni ultra izquierdista plantó cara a los sectores rupturistas en una polémica donde los socialistas también fueron influidos ideológicamente. El debate dejó en claro para los socialistas uruguayos que si bien la unidad era un valor irrenunciable, muchas propuestas ideológicas en la izquierda estaban agotadas.

La ruptura confirmó muchas cosas y casi todas favorables al Frente como organización política. En primer lugar el hecho de que en el año de su ruptura el FA ganara la Intendencia de Montevideo por primera vez en su historia da cuenta de una fortaleza política y de la trascendencia que el FA había logrado como organización y como fenómeno político. Pero en otro orden, la ruptura dejó planteados una serie de temas sobre qué tipo de izquierda se debía construir, tema que el colapso del comunismo reinstaló, aunque en otras claves. El hecho en sí confirmaba que el FA había ganado por derecho propio un lugar en la historia y en la cabeza de la gente, pero también demostraba que la división y la fractura o que intentar caminar fuera del Frente Amplio era inconducente. El hecho de que pocos años después los sectores escindidos regresaran confirmó la vigencia del FA como partido de nuevo tipo, como un espacio que no se podía esquivar si se era de izquierda. Pero la coyuntura internacional también operó a favor del FA, justo en el momento en que el Partido Comunista se había transformado en la principal fuerza del Frente, con el 45% de los votos en 1989. Su alegría duró muy poco.

La crisis del comunismo soviético confirmó puntos centrales que las izquierdas no comunistas plantearon históricamente. Así, el colapso de la planificación obligó a reconsiderar el valor del mercado, su mejoramiento y la acción de movimientos sociales y políticos en la democratización del mismo. En sintonía con lo anterior, la radicalización de la democracia como norma – independientemente de los matices– hace que los nuevos actores sociales más plurales y diversos, sean nuevos agentes históricos superando las viejas visiones por otra manera de encarar la lucha de clases. Todo lo anterior lleva a que el debate del socialismo en el siglo XXI tenga en el crecimiento y en la eficacia social y económica un pilar central. Al terminar la opción revolucionaria, al agotarse la posibilidad de “asalto” al poder, los procesos de transformación se tornan largos –las 78 generaciones de Deng Xiao Ping– y por tanto la dicotomía reforma-revolución perdió razón de ser. En consecuencia la eficacia y la justa distribución son términos que van juntos. La planificación central comunista estancó y agotó el desarrollo de las fuerzas productivas, el desafío del socialismo en el siglo XXI es desarrollar plenamente las fuerzas productivas pues volviendo a los orígenes no debemos olvidar que no se puede socializar la miseria, se debe distribuir la abundancia. Y para ello el crecimiento es fundamental y el mismo sólo se puede lograr con estabilidad y trabajo, no para disfrutarlo en un futuro promisorio, sino para gozarlo hoy y lo más pronto posible. El socialismo en el siglo XXI debe trabajar para el presente sin perder de vista el futuro.

Decíamos que el cambio de época, tanto en América Latina como en el mundo, pone sobre el tapete problemas viejos, pero en claves nuevas. La nueva forma de hacer política, basada en la comunicación y con un decir más en sintonía con la realidad y la gente, se suma al nuevo armado internacional de la post guerra fría. Para el socialismo en el siglo XXI ambos factores operan de forma medular en América Latina.

Si la política democrática implica comunicar, el socialismo tiene la obligación de que los medios de comunicación garanticen un mensaje certero y plural. Asimismo, en la era de la información esto tiene un profundo significado económico.

Si aceptamos la tesis de que la revolución tecnológica cambió la composición orgánica del trabajo y que la ciencia opera también como una fuerza productiva, entonces

la información y el conocimiento son un valor económico y a la vez un valor social. Quizá una de las luchas fundamentales del socialismo en el siglo XXI sea profundizar, radicalizar las capacidades de manejo y acceso a la información como un factor productivo y cultural socialmente extendido, sin límites ni limitantes. Y, en consecuencia, la democratización de la expansión tecnológica implica una nueva etapa en la transformación mundial y en el proceso de una nueva manera de liberación.

Lo anterior nos lleva a un nuevo viejo problema; el imperialismo. La caída del imperialismo soviético transformó la correlación de fuerzas mundiales. Si bien hubo un “momento” unilateral en pocos años varios países entraron en competencia por la hegemonía o por segmentos del poder global. Sin duda el final del enemigo común revitalizó el sentido de las burguesías como clases históricas tanto en Europa como en Brasil, India, Japón y China, y la revitalización de los proyectos de clase desde la década de los 90 funcionaron con mayor o menor suerte según la circunstancia y el país. Hoy la conformación de un mundo policéntrico y regionalizado –con la excepción de China– plantea nuevos desafíos a la interpretación y a las decisiones políticas en las formas de relacionamiento. El mundo policéntrico permite a América Latina realizar un juego de frenos y contrapesos a escala planetaria, pero la decadencia del poder norteamericano, la reprimarización de Latinoamérica y la ocupación por China de los espacios abandonados por sus competidores nos advierte sobre la posibilidad de repetir historias imperiales en una época que ya no puede sostenerlas ni social ni políticamente. El socialismo en el siglo XXI tiene como un inmenso desafío reconfigurar y democratizar las relaciones globales, generar una justa división internacional del trabajo donde todos ganen con justicia, donde la especulación financiera no sea el indicador de precios y ofertas, sino las verdaderas necesidades de los pueblos. Radicalizar las relaciones globales, informando ampliamente y reconfigurando vínculos económicos y políticos debe ser el nuevo sentido a crear por cualquier opción socialista que busque un cambio real.

Finalmente, si el socialismo en el siglo XXI no logra crear sentido sobre todo lo expuesto, si no llega a construir una nueva hegemonía tanto a nivel nacional como mundial o regional, si no logra hacer entender un nuevo “sentido común”, la batalla no se podrá ganar. No hemos hablado de la unión latinoamericana como propuesta romántica, debemos hablar de esa hermandad como una inevitabilidad económica y como parte central del nuevo sentido común. De lo contrario no habrá socialismo para América Latina y, quizá, tampoco haya siglo XXI para nosotros, sino para el servicio de otros... Y esto nos deriva a otro viejo problema que se debe entender en nuevas claves; el internacionalismo.

Es imposible suponer que se pueda lograr un accionar político conjunto y común a escala planetaria; la experiencia histórica es muy rica en fracasos. Por tanto, ¿debemos dejar de lado la posibilidad de actuar en conjunto a escala planetaria o regional? Sin duda que no, pero ¿cómo actuar y ante qué situaciones? Creemos que para responder a estas preguntas primero debemos trazarnos una serie de principios incuestionables que guíen el accionar del socialismo. El primero de todos, el respeto indiscutido a los Derechos Humanos.

La propuesta suena sencilla, pero implica grandes desafíos políticos. El socialismo no puede aceptar las fragrantísimas violaciones a los Derechos Humanos en el mundo árabe, ni

tampoco en los países comunistas, por ejemplo. Esto no es un problema ni implica un debate en los partidos que operan sin aliados, pero se transforma en una cuestión rispidada en los países donde se coaligan con comunistas y otros sectores de izquierda. En estas situaciones, ¿deben dejar de lado las condenas? La respuesta es no, nunca.

Callar violaciones a los Derechos Humanos implica complicidad, sea quien sea el que cometa el delito, pero además nos dejaría en una grave falta. Es igual un preso político en Arabia Saudita que en Cuba; es igual un fusilamiento por diferencias ideológicas en Siria que en China; es lo mismo una discriminación en Afganistán que en Estados Unidos o en Francia. Si asumimos valientemente este criterio sólo podemos ganar políticamente.

En otro orden, principios básicos e históricos, deben resignificarse tanto en lo ideológico como en lo político, como el principio de no intervención. ¿Hasta dónde se puede aceptar que un gobierno viole los Derechos Humanos sin que la comunidad internacional haga nada? ¿En todo caso, de qué manera se debe actuar?

Teniendo en cuenta estos criterios, las acciones de solidaridad internacional serían no sólo más factibles, si no más fáciles. Ahora bien ¿qué tipo de solidaridad política y en el marco de qué organizaciones? Sin duda, las organizaciones existentes –Internacional Socialista, Foro de San Pablo– presentan carencias instrumentales e ideológicas. La primera opera como una simple coordinadora donde conviven visiones disímiles de forma acrítica, esquivando rispideces. El FSP es demasiado amplio y contradictorio, donde también se esquivan cuestiones medulares por razones meramente operativas. La IS no toca a los países como Gran Bretaña donde el Laborismo ha cometido graves violaciones al Derecho Internacional; el FSP no ha criticado los dislates en Nicaragua ni las violaciones a los Derechos Humanos en Cuba. Tales actitudes lastiman toda posibilidad internacionalista.

26

El nuevo internacionalismo debe dar por tierra con estas maneras de actuar. Las nuevas organizaciones internacionalistas deben agregar al bagaje existente la obligación de condenar todos estos actos, especialmente los cometidos por los miembros propios, sin dilación. Quizá, el mayor compromiso estribe en crear una orgánica donde lo imperioso no sea fijar pautas políticas al estilo de la segunda o tercera internacional, sino fijar criterios y compromisos sobre nuestros principios con un control democrático. Esto nos llevaría a debatir nuevas formas de solidaridad internacionalista y por tanto a la necesidad de poner sobre la mesa nuevos ordenes, tanto en lo jurídico, como en lo político como en lo económico.

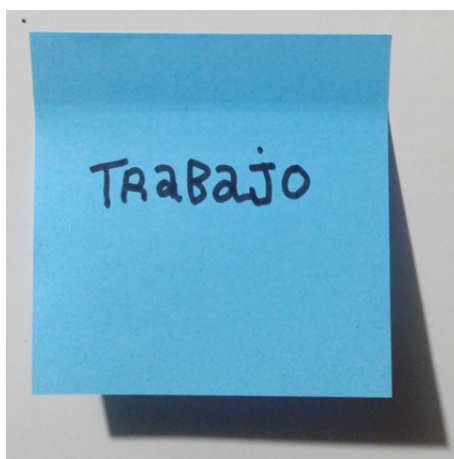
Quien espere la catástrofe del capitalismo, morirá en la espera. El capitalismo cambiará por la acción política militante que será democrática o no será. En tal sentido el nuevo internacionalismo debe implicar a los partidos socialistas en prácticas integradoras, serias en lo económico. La crisis actual del capitalismo global está demostrando que es imposible salir de ella de forma particular; todos dependemos de todos y, por tanto, una vez superada esta prueba, la única forma de no volver a caer en el desastre debe ser mediante una coordinación económica solidaria real, donde las acciones serán realmente acordadas, no en clave de poder.

La crisis ha dejado grandes enseñanzas. El capital desregulado estrangula a la gente; el capitalismo sin control cae al abismo y en su caída arrastra a millones de personas. La

especulación lleva al hambre y a la vorágine. Un nuevo internacionalismo deberá fijar las pautas reales de control sobre estas especulaciones, no permitiendo que los bienes de consumo claves –como los alimentos o los combustibles– sean un instrumento en el juego de las bolsas.

Todas estas intenciones –sociales, jurídicas, políticas y económicas– obligan a compromisos globales que el actual internacionalismo es incapaz de realizar. Los compromisos globales no sólo deben traducirse en tratados o acuerdos, deben realizarse con un fuerte control político proactivo por parte de las organizaciones internacionales. ¿Utopía? no, utopística sí.

Si asumimos la utopística como la aprehensión de la realidad, para desde ella construir un futuro mejor y viable, sólo podemos triunfar. Y la política, entonces, toma una nueva dimensión que nos obligará a cambiar todo creando... una nueva forma de revolución.



El mundo del trabajo y el empleo (I)

Primeras consideraciones

Jorge Peloché

Para reflexionar sobre las complejidades del empleo y del trabajo en nuestro país, es necesario realizar algunas consideraciones previas que nos sitúen en el contexto general de las transformaciones que ambas categorías (trabajo y empleo) vienen experimentando en la actual fase del capitalismo.

¿Qué cambios se constatan con el empleo a escala planetaria?: en el informe “*Perspectivas Laborales y Sociales en el Mundo*” (OIT, 2015) se puede leer que las perspectivas laborales en el mundo empeorarán durante los próximos cinco años. Se señala en el informe que en 2014 más de 201 millones de personas estaban desempleadas, 31 millones más que antes de que irrumpiese la crisis global de 2008. Se preveía, en el informe, que para el pasado año el desempleo mundial aumentara en 3 millones de personas y en 8 millones durante los siguientes cuatro años, el informe se proyecta al año 2019.

Los jóvenes, en particular las mujeres jóvenes, siguen viéndose afectadas por el desempleo de manera desproporcionada. En 2014, cerca de 74 millones de personas (de entre 15 y 24 años) buscaban trabajo. La tasa de desempleo de los jóvenes casi triplica la de los adultos. El aumento del desempleo de los jóvenes es común a todas las regiones y prevalece a pesar de la mejora del nivel de educación (constatado en todas las regiones) lo que fomenta el malestar social.

Ante este panorama, de recesión en el empleo en la mayoría de los sectores de la actividad, y dentro de la caída generalizada de la cantidad de puestos de trabajo, algunos

sectores son sin embargo los que generaran en estos años la mayor cantidad de puestos, el informe que venimos refiriendo apunta que la mayor fuente de nuevos empleos se encontrará en los servicios del sector privado, como servicios administrativos y los servicios a las empresas, así como en el sector de bienes raíces (Perspectivas laborales y sociales en el mundo, 2015, OIT)

¿Y en nuestro país?

Según el último informe de coyuntura del Instituto Cuesta Duarte, en 2015, la tasa de desempleo media se ubicó en 7,5%, casi un punto porcentual por encima de su valor medio de 2014 (6,6%) y el número de desempleados alcanzó las 134.200 personas aproximadamente, unos 15.500 desocupados más que en 2014.

Los sectores más afectados por el desempleo en 2015 fueron la industria manufacturera, donde se perdieron unos 11.600 puestos de trabajo y las actividades primarias y el servicio doméstico (con unos 7.000 desempleados más en cada uno). (Informe Coyuntura ICD, marzo, 2015)

Caracterización del trabajo

Si intentáramos caracterizar el trabajo hoy, debemos asumir que determinadas formas de trabajo como se conocieron durante gran parte del pasado siglo, hoy son apenas vestigios, testigos del cambio general que se verifica. El trabajo en condiciones de formalidad, estabilidad y con posibilidades de desarrollo personal es cada vez una referencia a un mundo que mutó. Desde la década de los años 70 del pasado siglo el capitalismo experimentó una serie de mutaciones que transformaron varias de, si no todas, sus di-

mensiones: productiva (de un modelo industrial con la fábrica como paradigma organizacional a uno pos-industrial de fábricas difusas y desterritorializadas), organizacional (de una organización con centralidad de los estados nacionales a una desterritorialización de los procesos financieros y productivos), simbólica (de ser uno de los polos en un mundo bi-polar, con la URSS en el opuesto, a convertirse en la expresión absoluta del desarrollo económico a escala global, en dónde los medios de comunicación masiva desarrollan un papel estructurante).

El proceso se ha acelerado desde la década de 1980, con el ascenso a escala planetaria del Neoliberalismo como expresión política de las transformaciones que empezaban a ocurrir desde la década anterior. Los cambios ocurridos tienen expresión a nivel de todos los órdenes de la sociedad y a escala planetaria, generando para las mayorías explotadas novedosos padecimientos. La actual configuración del capitalismo implica transformaciones de todo lo que conocimos como capitalismo industrial, del papel de los estados y de los modelos económicos de gestión de las economías de los estados e bienestar, señala M. Castells en el prólogo a “*La sociedad red*” (Castells & Munoz de Bustillo, 2006):

El modelo keynesiano de crecimiento capitalista que originó una prosperidad económica y una estabilidad social sin precedentes para la mayoría de las economías de mercado durante casi tres décadas desde la Segunda Guerra Mundial, alcanzó el techo de sus limitaciones inherentes a comienzos de la década de 1970 y sus crisis se manifestaron en forma de una inflación galopante. Cuando los aumentos del precio del petróleo de 1974 y 1979 amenazaron con situar la inflación en una espiral ascendente incontrolada, los gobiernos y las empresas iniciaron una reestructuración en un proceso pragmático de tanteo (...), poniendo un esfuerzo más decisivo en la desregulación, la privatización y el desmantelamiento del contrato social entre el capital y la mano de obra, en el que se basaba la estabilidad del modelo de crecimiento previo. En resumen, una serie de reformas, tanto en las instituciones como en la gestión de las empresas, encaminadas a conseguir cuatro metas principales: profundizar en la lógica capitalista de búsqueda de beneficios en las relaciones capital-trabajo; intensificar la productividad del trabajo y el capital; globalizar la producción, circulación y mercados, aprovechando la oportunidad de condiciones más ventajosas para obtener beneficios en todas partes; y conseguir el apoyo estatal para el aumento de la productividad y competitividad de las economías nacionales, a menudo en detrimento de la protección social y el interés público. La innovación tecnológica y el cambio organizativo, centrados en la flexibilidad y la adaptabilidad, fueron absolutamente cruciales para determinar la velocidad y la eficacia de la reestructuración. (Castells, M. p.45).

Las personas y las máquinas

En el proceso de transformación de la organización del trabajo se verifica la expansión, en segundo movimiento histórico, de un proceso en el cual el número de personas trabajando se reduce drásticamente, puesto que el *trabajo vivo* es crecientemente sustituido por el *trabajo muerto* (herramientas o máquinas son consideradas trabajo muerto en contraposición del trabajo vivo que es el realizado por

las personas). En este tipo de organización del trabajo se verifican transformaciones sustanciales, las empresas hoy, tienden a referirse a *colaboradores*, para referir a los trabajadores, el cambio enunciativo denota una serie de cambios en las características del trabajo en la actualidad.

¿Cuáles son los contornos de este nuevo tipo de trabajo?

Éste debe ser más *polivalente*, *multifuncional*, lo que es distinto del trabajo que se desarrollaba en la empresa taylorista y fordista. El trabajo que cada vez más buscan las empresas, ya no es aquel que se basaba en la especialización taylorista y fordista, sino el que floreció en la fase del *trabajo multifuncional*, (que implica además desespecialización) que en verdad expresa la *enorme intensificación de los ritmos, tiempos y procesos del trabajo*, en el contexto de los cambios, que en el marco de la actual fase del capitalismo, buscan maximizar rendimientos y utilidades del capital. Y esto ocurre tanto en el mundo industrial como en el de los servicios y en el sector de los agronegocios, que soterran la tradicional división entre los sectores agrícola, industrial y de servicios.

Los servicios públicos, como los de salud, energía, educación, telecomunicaciones, jubilación, etcétera, también son afectados por proceso de reestructuración y se subordinaron a la máxima de la *mercantilización* que viene afectando fuertemente a los trabajadores del sector estatal y público.

El resultado parece evidente: se intensifican las formas de extracción de trabajo, se amplían las tercerizaciones, en nuestro país por ejemplo el mayor contratante de servicios de trabajo tercerizado es el Estado, y todo eso cambia mucho el modo en que el capital produce las mercancías, sean ellas materiales o inmateriales, corpóreas o simbólicas. Donde había una empresa concentrada se la puede sustituir por varias pequeñas unidades interligadas por la red, con un número mucho más reducido de trabajadores, que producen muchas veces más. Afloran el trabajo de la telemática, el trabajo conectado en red, el trabajo en la casa, etcétera, con las más distintas formas de precarización.

Estamos asistiendo, por lo tanto, a la erosión del trabajo contratado y reglamentado dominante en el siglo XX y vemos su sustitución por las tercerizaciones, por gran parte de las flexibilizaciones, por las formas de trabajo precarizado y desprotegido o *part-time*, y que a veces se disfraza de diversas formas de *empresariado*, *cooperativismo*, *trabajo voluntario*, tercer sector, contrariando o falsificando sus verdaderos fines históricos.

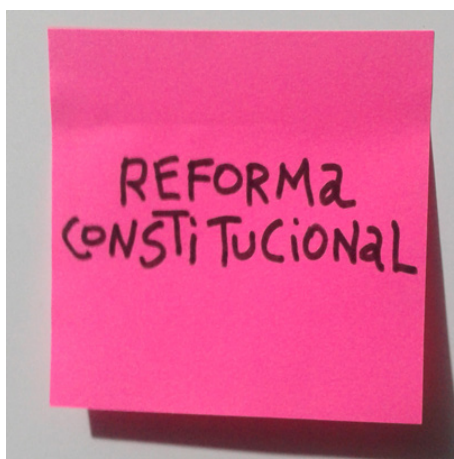
Se profundiza entonces, en nuestro tiempo una creciente brecha entre trabajo el trabajo precarizado y sectores de alta especialización con requerimientos de mayor números de competencias técnicas. Observamos, en el mundo contemporáneo, además de la monumental precarización del trabajo antes referida, que afecta a la gran mayoría de los trabajadores, una significativa expansión del trabajo dotado de mayor dimensión intelectual, que se da en las actividades industriales más informatizadas así como en las esferas de los sectores de servicios, servicios financieros o a empresas y las comunicaciones, entre tantas otras.

Referencias

Informe: “Perspectivas Laborales y Sociales en el Mundo” (OIT, 2015)

Informe de Coyuntura, Marzo 2016, Instituto Cuesta Duarte

“La sociedad red” Castells M.& Munoz de Bustillo, 2006



Convención Nacional Constituyente

La inevitable tentación de indagar 100 años en el pasado

Santiago Brum

Los números redondos siempre han sido significativos para la humanidad. Es como si tuviéramos el impulso de poner por delante una meta a la cual llegar y desde la cual evaluar qué sucedió hacia atrás. Curiosamente, en este julio de 2016, se cumplen 100 años de la elección de constituyentes que elaboraron la Constitución de 1917.

Cien años después, vuelve a estar presente en el debate público el tema de la reforma constitucional, en este caso a propuesta del Frente Amplio. Las reacciones interna y externa, esencialmente de los partidos de oposición, no se hicieron esperar como tampoco esperaron las fuerzas conservadoras que se reagruparon hace cien años no solamente contra la reforma constitucional sino contra lo que ésta representaba.

Salvando las diferencias entre el reformismo batllista y la transformación impulsada desde la izquierda uruguaya en la última década, ambos “impulsos” desataron reacciones conservadoras. Los resultados de la “reacción” a principios de siglo XX son conocidos y han corrido ríos de tinta analizando sus implicancias. Lo que pasará en el escenario actual es de final abierto, dependerá, entre otras cosas de la capacidad que tenga la izquierda de pensar el proyecto en clave de resignificación del futuro, pero también de las conclusiones que surjan del análisis del pasado para lograr escapar a esa tendencia a la repetición que tienen las socie-

dades. Por eso a continuación se plantea un ejercicio que no hará comparación con el presente, se limitará a analizar un escenario alejado 10 décadas atrás y quedará librado el ejercicio asociativo del lector. Se pretende que sea insumo para la reflexión sobre el ahora y también sobre las decisiones que incidirán sobre el espacio del mañana.

El antes y el después de la elección de constituyentes de 1916

La elección de constituyentes del 30 de julio de 1916 representó un punto de inflexión, un antes y un después en nuestra historia nacional, al menos, así lo percibieron los protagonistas y lo reconoció la historiografía*. Al hablar de este año no podemos dejar de remitirnos a un Uruguay que había cambiado su configuración en todo sentido: la inmigración hacía de la sociedad un conjunto cada vez más heterogéneo; las realizaciones reformistas efectuadas y a las que le faltaba el “cúmplase” cambiaban la relación entre los distintos sectores de la población civil y la de éstos con el Estado (que había ampliado su área de acción y sus cuadros burocráticos). El mayor cosmopolitismo, el crecimiento industrial y la creciente inserción de nuestra economía en la esfera internacional también aceleraba la percepción de los cambios. El Uruguay que en los años posteriores se jactará de haber sido “modelo” y excepción latinoamericana des-
perió las fuerzas que rechazaron la innovación.

La reacción defensora del statu surgió ante el reformismo: los sectores “empresariales” se entramaron con aquella inteligencia política que concordaba en la defensa de los

* Historiografía: para hacerlo sencillo, se refiere al conjunto de técnicas y teorías que se dedican al estudio de la historia. En este caso, la referencia a la historiografía se refiere a la acumulación de estudios realizados desde el punto de vista crítico por parte de los historiadores o historiadoras que han estudiado el tema.

intereses propietarios. Si el fin era acabar con el “inquietismo” poco importaba si el medio era la democratización de la vida política, cualquier conversión podía ser tolerada si nutría el alto a las reformas. La propuesta colegiada de José Batlle y Ordóñez incluida en la propuesta de reforma constitucional otorgó el pretexto. A partir de allí, no importaba la bandera política: la reacción anticolegialista encontraba su contracara en la oposición al modelo de país en marcha, era la hora de los editoriales de fuerte crítica, la de construir los estrados y apelar a una política de masas que veía su nacimiento en el momento en que se decretaban otras muertes.

Haciendo un poco de memoria sobre la propuesta de reforma constitucional de 1917

Los complicados mecanismos para reformar la Constitución de 1830 hicieron que esta tuviese una gran longevidad. En 1904 el tema de la reforma constitucional tenía gran vigencia, la legislación de 1907 la había declarado de “interés nacional” pero la viabilidad de tal reforma era remota. En 1907 se cambió la estrategia, lo que se reformaría era el “mecanismo de reforma” –acortando los plazos y acelerando su ejecución–, proceso que se da entre este año y 1911.

En la estructura institucional establecida en la Constitución de 1830 los grupos sociales “emergentes” no hallaban garantías para el sufragio y veían limitados sus derechos políticos, “ya que los sirvientes a sueldo, los peones jornaleros, los analfabetos y las mujeres, no podían votar.”¹ La incompatibilidad con el “nuevo concepto” de democracia que se estaba elaborando “era evidente”, el sufragio universal empezó a ser considerado como “garantía” de la soberanía popular, también como elemento “pacificador” que trasladaría a las urnas las disputas partidarias. El concepto de Estado había cambiado, con su “expansión” provocó el nacimiento de nuevos organismos que no estaban previstos en la Constitución. “Esa expansión del poder estatal, junto a las facultades que se le habían otorgado al presidente desde 1830, hacían de este un verdadero autócrata en la realidad del Novecientos.”²

Las dos Cámaras declararon que la reforma era conveniente el 9 de setiembre de 1912. Ahora, quedaban algunas dudas, como qué garantías darían las cámaras coloradas a los ciudadanos que eligiesen a los convencionales, cuál sería el sistema de representación y cuáles eran las propuestas constitucionales del partido en el gobierno. Fue entonces que Batlle planteó una reforma “que no estaba en los cálculos de nadie”, poniendo en crisis su peso político y generando una polémica que trascendió la “reforma política”.

En diciembre de 1911 ya había expuesto su plan diciendo que no sólo en Suiza, sino también Francia era gobernada por un “cuerpo colegiado”. En sus “apuntes” publicados en “El Día”, el 4 de marzo de 1913, proponía la sustitución de la Presidencia de la República por un Ejecutivo Colegiado (“Junta de Gobierno”) integrado por nueve miembros. Batlle aclaró las motivaciones de tales ideas: “...

paseaba yo por Francia y Suiza donde estudiaba de cerca los mil aspectos de una vida política democrática, y entonces comparaba formas políticas de los Estados Europeos con la arcaica y vetusta Constitución de mi país. Recordaba yo que por nuestra Constitución de 1830, estábamos constantemente expuestos a que la suerte nos deparara un presidente de malas intenciones y con la suma de las facultades realmente extraordinarias que le otorga nuestra carta fundamental, se llevara todo por delante, arrasara con las instituciones y sumiera al país en la más negra de las dictaduras.”³ Las intenciones de Batlle también eran impulsadas por una necesidad previsora ante posibles reacciones a las reformas aprobadas y en camino. Ya en 1912 precisaba: “sólo la forma colegiada será una garantía para la estabilidad de aquellos progresos,” ya que un “mal presidente” podría “hacernos retroceder al estado en que nos encontrábamos años atrás.”⁴

El Poder Ejecutivo sería ejercido por una “Junta de Gobierno” compuesta por 9 ciudadanos elegidos por voto directo por un período de 9 años. Dos de ellos, elegidos por la Asamblea General, durarían seis años en funciones y los otros siete electos directamente por el pueblo, se renovarían uno por año. Todos los integrantes del colegiado serían de la lista que ganara las elecciones. El Senado al igual que la Cámara de Representantes estarían integrados por el doble de miembros de los existentes. En la elección del Senado no se incorporaría la “representación proporcional”, sí para los diputados.

Según Milton Vanger, Batlle vio dos grandes tareas por delante: “guiar la aprobación del Colegiado; y supervisar la reforma del Partido Colorado, dándole el programa, una organización, y el continuo aporte popular que necesitaba.”⁵ Los opositores de Batlle vieron al Colegiado como nueva artimaña: un vehículo para disimular su permanencia en el poder y distraer la atención de los problemas que atravesaba el país. Batlle tenía la intención que el Colegiado entrara en funciones en 1914, acortando su presidencia en un año. “Para desarmar a la oposición, Don Pepe no integraría el Colegiado; lo diría públicamente cuando llegara el momento oportuno. Su lugar estaría en el Partido Colorado, que supervisaría al Colegiado (...) Batlle confiaba que su Colegiado, al elegirse un solo miembro por año, permanecería exclusivamente colorado.”⁶

“El Colegiado”, asimismo, puso en discusión (dentro de las filas coloradas) la posibilidad de compartir el poder con el Partido Nacional. Las fórmulas propuestas “dividieron al país en dos bloques aparentemente irreconciliables. Y ello sucedió porque la nación vivió la problemática de esos años cruciales como un todo, porque el obrerismo, el estatismo y el anticlericalismo se identificaron con el plan batllista de reforma colegialista, y, del lado de la oposición blanca, colorada y católica, el mantenimiento del orden social conservador se fusionó con la aspiración de democratizar el sufragio, fortalecer al Parlamento y mantener la Presidencia, aunque controlada.”⁷

Con el planteo del Colegiado Batlle resuelve la “crisis” en la que se encontraba inmerso el Partido Nacional al tiempo

1 BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Las primeras reformas.” Tomo 4, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo - Uruguay, 1983. Pág. 167.

2 Ibidem. Pág. 168.

3 “El Siglo”, 4 de marzo de 1913. En: NAHUM Benjamín; “La época batllista. 1905-1929.” Historia Uruguaya. T. VI, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo- Uruguay, 1988. Pág. 58.

4 “El Día”, 25 de diciembre de 1912: El Poder Ejecutivo Colegiado. En: BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico”. Tomo 4. Ob. Cit. p. 172.

5 VANGER Milton, “El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915.” Editorial Arca, Montevideo- Uruguay, 198. Pág.173.

6 Ibidem. Págs. 174/175.

7 BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo 4.” Ob. Cit. Pág. 169.

que se producen sorpresivas divisiones dentro del partido colorado. Manini Ríos se alzó contra la reforma política de Batlle encontrando eco en los sectores conservadores que se oponían a las reformas en el campo económico y social. “Pedro Manini Ríos se había convencido para entonces de que nada haría desistir a Batlle de su proyecto, y comenzó a agrupar a los senadores anticolegialistas con la intención de bloquear la reforma. El 17 de marzo de 1913, once senadores colorados –Adolfo Pérez Olave, Antonio María Rodríguez, Blas Vidal, Ventura Enciso, Carlos Albín, José Astigarraga, José Repetto, Jacobo Varela Acevedo, Pedro Manini Ríos, Federico Fleurquin, Juan Pedro Castro- daban a conocer su decisión de no votar la reforma.”⁸ El colegio fue el pretexto para separarse de Batlle, la discrepancia política abrió el campo a la oposición conservadora a las reformas sociales. En su “manifiesto opositorista” (a dos semanas de la publicación de los “apuntes”), los once senadores colorados declaraban que sólo votarían las leyes indispensables previas a la reforma, “si ofrecen nuevas y amplias garantías al voto popular.” Al pedir más garantías para el sufragio, los once senadores firmantes, “dilataban” la reunión de la Constituyente buscando ganar tiempo para consolidar una fuerte oposición a la idea colegialista. Los “disidentes”, coaligados por Pedro Manini Ríos* fundaron en 1916 el “Partido Colorado General Rivera”. Los “riveristas” aspiraban volver a la ortodoxia partidaria tradicional, a las fuentes coloradas puras, en oposición enunciativa al reformismo que amenazaba transformar la sociedad. La reivindicación para el recuerdo histórico de la figura de Rivera tenía la finalidad expresa de establecer las distancias entre este grupo y el reformismo batllista.

En Julio de 1912, los diputados Antonio María Domínguez y Julio María Sosa presentaron el proyecto de ley que regularía la elección de los convencionales a la Constituyente. Aparece un importante elemento: el voto secreto, pero se rechazaba la “representación proporcional integral”. A la lista más votada se le adjudicarían los 3/5 de los convencionales que correspondieran por departamento, y los 2/5 restantes se repartirían en forma proporcional entre las minorías. Pese a la estrategia inicial de Batlle de apelar a la unión colorada contra los nacionalistas, la escisión se mantuvo y se profundizó. El Partido Nacional abandonaría su postura abstencionista, con vistas a presentarse a las elecciones que se realizarían en noviembre de ese año. “Los anticolegialistas, que proclamaban ser colorados pro-gobierno de partido, no estaban interesados en aliarse con los nacionalistas, pero tampoco querían integrar la lista oficial colorada.”⁹

La propuesta de Manini de formar un Comité Ejecutivo anticolegialista fue aceptada, fue elegido presidente del Ejecutivo y redactó el primer manifiesto. Los anticolegialistas liderados por Manini pensaban que concurren a las urnas por separado, “el Partido Colorado volvería a la razón.”¹⁰

Las elecciones eran sumamente importantes, de ellas saldrían los legisladores que en marzo de 1915 habrían de votar al nuevo presidente. Batlle, que había intentado unir la

legislación social con el colegio (para conseguir el apoyo de los obreros), ahora había cambiado de estrategia apelando a la unidad y la tradición contra el “enemigo nacionalista”, eludiendo los temas que podían acentuar la división.

En filas anticolegialistas Manini “una vez más se planteó y contestó la pregunta: “¿Somos socialistas o somos colorados?”¹¹ Manini Ríos ya había señalado que “El partido colorado en su calidad de liberal, de avanzado y evolutivo, comparte varios puntos del programa mínimo de los socialistas, desde todas las soluciones laicas hasta casi todos los postulados de mejoramiento legal para la clase obrera; pero en su calidad de partido de gobierno, de orden y de defensa institucional, no puede compartir, no comparte los propósitos de la revolución social que animan a todos los socialistas. Para estos, la transformación del Poder Ejecutivo en un Comité, es uno de los tantos medios de aniquilamiento del gobierno que les es indispensable para alcanzar el ideal de la transformación de la sociedad actual, política y económicamente considerada.”¹² En el discurso de Manini se puede entrever que lo que estaba en cuestión no era el Colegio sino la reforma social a la que se oponían las “clases conservadoras”. Además de dirigirse a los sectores conservadores asociando al batllismo con el socialismo, alentaba el fantasma de la “revolución social” temida desde la revolución artiguista (línea de larga duración en la mentalidad conservadora).

Los socialistas no formaron parte del frente anticolegialista sino que vieron en el ejecutivo pluripersonal al ambiente que prepararía los cambios a favor de los obreros. “El Socialista” señaló en octubre de 1913 que “los que se oponen a la reforma (colegialista) son los mismos que repudian... la ley sobre la jornada de 8 horas.”¹³ Tales afirmaciones a favor del colegio eran tergiversadas por el discurso construido por Manini Ríos de asociación entre el oficialismo reformista y las posiciones socialistas.

En diferentes lugares del país se desarrolló una campaña electoral de masas “nunca vista”, principalmente en Montevideo. “Los nacionalistas tenían oradores en toda la ciudad. (...) Los colorados estaban empleando métodos nuevos para hacer votar al público montevidiano. Por primera vez, un aviso electrificado situado en la Plaza Independencia emitía mensajes alternados: (...) Por el Partido, por Batlle y Viera, por la Reforma Constitucional.”¹⁴

La victoria electoral del Partido Colorado fue aplastante, en medio de una crisis económica -con las repercusiones que esto puede tener en las tendencias del electorado- lograron una victoria aún cuando anticolegialistas y “disidentes” se habían llevado un 13 % del “voto colorado”. Con 32.849 votos, los colegialistas obtuvieron 68 diputados; los nacionalistas lograron 21 con 15.577 votos. Los anticolegialistas y disidentes, con 4.981 votos, perdieron sus bancas, lo mismo ocurrió con los socialistas con 774 votos. El 1º de marzo de 1915, es electo Presidente de la República Feliciano Viera. “El 15 de setiembre del mismo año, el Legislativo, con mayoría colegialista, aprobó la Ley de Elecciones para la Convención Nacional Constituyente, que incorporaba

⁸ D'ELÍA, Javier Vázquez, “Batlle, democracia y reforma del Estado.” 2da parte. En: “Historia Uruguay. Los hombres”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo- Uruguay, 1998. Pág. 125.

* Había sido ministro de Batlle y firmado el proyecto de ley sobre la jornada de 8 horas.

⁹ VANGER, Milton, “El país modelo. José Batlle y Ordóñez. 1907-1915”, Ob. Cit. Pág. 294.

¹⁰ Ibidem. Pág. 295.

¹¹ Idem.

¹² VANGER Milton, “El país modelo. José Batlle y Ordóñez. 1907-1915”, Ob. Cit. p. 292.

¹³ “El socialista”, 26 de octubre de 1913: con el señor Basterga. En: BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo 4.” Ob. Cit. p. 175.

¹⁴ Ibidem. p. 302.

el voto secreto, el sufragio universal masculino y la representación proporcional no integral. Las elecciones tendrían lugar el 30 de julio de 1916.”¹⁵

La sorpresa. El resultado de la elección de constituyentes.

“El consejo de la Federación Rural (...) cree llegado el momento de señalar a los trabajadores rurales (...) que concurran a las urnas, para votar candidatos anticolegialistas, sea cual fuere su credo partidario (...) Es un hecho indiscutible que el Partido Colorado y el Partido Nacional –en sus partes más considerables y representativas– repudien la reforma colegialista; de ahí que, colaborar con el esfuerzo de estas dos agrupaciones ciudadanas, no implique hacer política partidaria, sino verdadera política nacional ...”¹⁶

Batlle y Ordóñez en función del último resultado electoral, “no tenía duda que iba a ser la mayoría” y que triunfaría la causa colegialista. Para las elecciones de 1916 se tornó sumamente importante la captación del electorado, “es la primera elección donde hay que convencer a la gente que tiene que ir a votar” ya que como decíamos se incorporaba el sufragio universal masculino y el voto secreto. Apelando a la tradición se trató de captar a la mayoría del electorado y convencer a los “irreflexivos”. Vanger “estima” que con la elección de Viera el 1º de marzo de 1915, parecía que “Don Pepe” se había asegurado el triunfo del Colegiado. “En cambio, hubo una sorpresa enorme. Cuando fueron contadas las balotas secretas depositadas el 30 de julio de 1916 para elegir delegados a la Convención Constituyente, los votos nacionalistas y colorados anticolegialistas, juntos, habían superado a los votos colorados colegialistas. La era de un gobierno de partido fuerte había terminado y la era de unir mayorías gubernamentales a través de la política de consenso había comenzado.”¹⁷

En los meses previos a la elección de los constituyentes se produjo una “extrema politización” que se expresó en el predominio que lograron los partidos políticos en la prensa, en las posiciones manifiestas de los distintos grupos de presión, y en la acrecentada participación de la ciudadanía en los comicios. Barrán y Nahum brindan distintos ejemplos de dicha politización de la prensa: “El Tiempo” se hizo vierista en junio de 1915; el “Diario del Plata” pasó a ser dirigido por el opositor de Batlle, Juan Andrés Ramírez desde el 1º de enero de ese año; “El Siglo” fue perdido por el batllismo moderado de Eduardo Acevedo y cayó en manos de conservadores; “El Telégrafo Marítimo” fue alquilado literalmente por los colorados riveristas desde el 1º de febrero hasta el 31 de julio de 1916, en claro reconocimiento del creciente peso de la importancia de la prensa en la captación de la voluntad de la ciudadanía.”¹⁸ La proliferación de voces políticas a través de la prensa también fue un signo de su democratización, prensa que colaboró con la baratura de los periódicos continuando el camino ya trazado por “El Día”.

La fiebre política del Novecientos fue precedida por la al-

fabetización de amplias capas de la población que se incorporaron progresivamente a la esfera de la participación pública. La mayor agitación política se cristalizó en todos los sectores sociales, a medida que el fervor arengado por la prensa y la “política en la calle” fue aumentando, las manifestaciones públicas se volvieron más numerosas y concurridas. Este “hecho nuevo” fue típico del siglo XX “cuyas masas –ahora en alguna medida participantes– ya no cabían en los estrechos teatros y barracas en donde antes las clases dirigentes acostumbraban celebrar las reuniones partidarias.”¹⁹ Los días previos presenciaron la primera propaganda política de masas a la que hoy estamos habituados en la ciudad de Montevideo. Se multiplicaron los carros y coches para trasladar simpatizantes y vociferar consignas, se pintaron muros y pavimentos, se pegaron carteles multicolores, los oradores vieron amplificada su voz por los altoparlantes de los actos.

Los grupos de presión que habían actuado tras bambalinas salieron a la luz, haciendo expresa su opinión. La Iglesia católica no tardó en formar parte de las posiciones anticolegialistas. Vilipendiada por el avance secularizador del batllismo, dirigió su mensaje a las comunidades religiosas y los fieles. El día 12 de julio, Monseñor Ricardo Isasa realizaba la siguiente exhortación: “En estos momentos críticos para la nación...no podríamos, sin faltar a nuestros deberes, permanecer en silencio...preciso es que (las reformas) no entrañen la destrucción o menoscabo de los que es base fundamental de nuestra nacionalidad: la religión católica... sin religión no puede haber sociedad...”²⁰

La Federación Rural – según Caetano, el principal grupo de presión constituido para enfrentar el proyecto batllista-, ya estaba habituada a las intervenciones en la política del país desde enero de 1916. El 16 de julio, previo a la elección de los constituyentes, realizó un llamado expreso a votar contra los batllistas. También circuló un manifiesto anticolegialista entre los oficiales del ejército que atacaba a las “exóticas reformas” y se quejaba de la falta de consideración con que era tratada “la clase militar”, llamando a hacer todo lo posible para evitar el triunfo colegialista.

Junto con la tensión política, también creció la tensión social: motivada por el encarecimiento del costo de vida y de las cargas impositivas, el enfrentamiento entre patronato y obreros se hizo más duro. Los rumores alentaron los temores de las “clases medias”. En mayo corrió la noticia de que en algunos barrios asaltarían los almacenes, hecho que supo explotar la prensa opositora estimulando la percepción de inseguridad ante una policía que a su parecer se mantenía sumamente pasiva. A las huelgas obreras contra el patronato se sumaron los lock out contra el Gobierno reformista poniendo al “rojo vivo” una atmósfera de tensión donde en vísperas de la elección “ya era difícil distinguir lo político de lo social.”²¹

El 30 de julio triunfó la “coalición” de las clases conservadoras; el Partido Nacional; la Unión Cívica y los dirigentes colorados “afines” a los intereses de las clases altas sobre el

¹⁵ D’ELÍA, Javier Vázquez, Ob. Cit. Pág. 127.

¹⁶ Fragmento del manifiesto dirigido “al País” por la Federación Rural en vísperas de las elecciones. Julio de 1916.

En: CAETANO, Gerardo; ALFARO, Milita, “Historia del Uruguay contemporáneo. Materiales para el debate” FCS- UDELAR, Montevideo- Uruguay, 1995. Pág. 82.

¹⁷ VANGER, Milton, “El país modelo. José Batlle y Ordóñez. 1907-1915”, Ob. Cit. Pág. 384.

¹⁸ BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. La derrota del batllismo. 1916.” Tomo 8, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo- Uruguay, 1987. Pág 15

¹⁹ Ibidem. p. 16.

²⁰ Ibidem. p. 17.

²¹ Ibid. p. 23.

batllismo hasta allí imperante, en “las primeras elecciones uruguayas en que rigió el voto universal masculino y secreto”. Fue el momento “culminante de esta <<conversión>> de la doctrina conservadora al primado del <<número>>, de su reconocimiento de la legitimidad del gobierno de las mayorías.”²² El mensaje a los electores del diario blanco “La Democracia” es buen ejemplo de la importancia que los sectores conservadores daban a los comicios. Más allá de la exageración electoral, la siguiente afirmación demuestra los temores conservadores y los fantasmas proyectados: “Pueblo: si el colegiado triunfa quedará suprimido el derecho de propiedad sobre la tierra y destruida la organización de la familia! Votad en contra! Votad contra el oficialismo!”²³

El resultado causó sorpresa en todos los sectores políticos, el triunfo del “oficialismo” era una “tradición” que databa del siglo XIX y principios del siglo XX. Como señalan Barrán y Nahum, aún en 1928, Efraín González Conzi y Roberto B. Giúdice, en su historia oficial del reformismo, mostraban incompreensión ante la política electoral del pueblo: “El 30 de Julio de 1916 el pueblo –por singular aberración política- votó contra sí mismo, dando el triunfo a los directores de contubernio. El hecho era tan anómalo, tan inexplicable...”²⁴

El día de las elecciones de constituyentes concurren a votar 146.420 ciudadanos; era un 10 % de los habitantes de la República, y poco más de la mitad de los habitantes que estaban habilitados para votar, pero es un dato sumamente significativo que votó el triple de personas de los que estaban concurrendo a las urnas desde 1905. Los colorados colegialistas obtuvieron 59.420 votos (40,52%), contra 16.048 de los colorados anticolegialistas (10,95%) y 67.573 (46,08%) del nacionalismo. Los socialistas cosecharon 2.000 sufragios (1,09%), y la Unión Cívica 1.600 (1,36%). La integración de la Convención Nacional Constituyente reflejó claramente el contraste del nuevo peso “conservador” contra el oficialismo: 127 constitucionales electos para los anticolegialistas (105 blancos y 22 colorados), 85 para el colegialismo gubernamental, mientras que el Partido Socialista y la Unión Cívica obtenían 2 constituyentes cada uno.

El batllismo venció claramente sólo en Artigas, y perdió por escaso margen en Montevideo (1311 votos). El aumento del número de votantes es para Barrán un indicador de que el Uruguay conoció a partir de estos comicios de 1916 un proceso intenso de electoralización de su vida democrática.

La ley de elecciones para la Convención Nacional Constituyente (aprobada el 1º de setiembre de 1915) estableció “adelantos fundamentales” como: el voto secreto (que significaba la libertad del elector); la representación proporcional no integral*; y el sufragio universal masculino. Al incluirse a los jornaleros, sirvientes a sueldo y analfabetos, “marginados” por la Constitución de 1830, se aumentaba considerablemente el cuerpo electoral. El 3 de agosto, el

diario blanco “La Democracia”, decía: “La democracia hizo su irrupción el domingo en la República del Uruguay y su encanto es tal, tal el poder de subyugación que de ella se desprende, que ante ella el país todo ha vibrado de jubilosa emoción. Diríase que hasta los vencidos han sentido endulzada la derrota por el magnífico espectáculo del pueblo victorioso.”²⁵ El acto electoral como legitimador de los procesos socio- políticos consolidó la reacción conservadora y luego tomó nueva fuerza tras el “freno” o “alto” a las reformas impuesto por el presidente Feliciano Viera que había surgido del mismo partido que había impulsado las reformas.

El resultado electoral de 1917 originó una situación anómala dada por la mayoría colegialista en las Cámaras y del otro lado, la Convención Constituyente (que comenzó a funcionar en octubre de 1916) con mayoría anticolegialista, decidida a impedir la “reforma colegiada.” La transacción surgía como inevitable y llegaría a través de un pacto entre el nacionalismo y el oficialismo que tendría como resultado a la nueva Carta Magna. El “texto de transacción” fue aprobado por la Convención Nacional Constituyente el 15 de octubre de 1917 y sometido a ratificación plebiscitaria el 25 de noviembre del mismo año.

La explicación de los historiadores

¿Cuál es la visión desde la historiografía? Barrán y Nahum coinciden en que los resultados electorales reflejaron la contraposición entre la identidad urbana- reformista y la del electorado conservador con el medio rural e interior del país. Afirman que cuanto más conservador y tradicional del orden social fuera un partido, más se nutría en el Interior y menos en Montevideo. El voto reformista fue predominantemente urbano, pero el voto urbano fue mayoritariamente conservador (aunque por escaso margen). Barrán y Nahum sostienen que podría sintetizarse la explicación electoral de la derrota “reformista” en que le falló el ámbito en que se esperaba mayor apoyo: el urbano. En cambio, la relación conservadores- voto rural, funcionó a la perfección; el voto conservador fue rural y logró un buen nivel en las secciones urbanas (casi el 47 %).

Las palabras de Barrán y Nahum confirman las respuestas que en la década de 1960 formulaba Real de Azúa para explicar los problemas del batllismo: “el enemigo lo fijó el batllismo en el interior”²⁶, siendo incapaz de darle a su proyecto un carácter más abarcativo que “hiciera de su política de partido una política nacional.”²⁷

Dejando de lado otras variables, Zum Felde -en el “Proceso histórico del Uruguay”- centra la explicación de la derrota batllista en la acción de los elementos “antibatllistas” del país, que “contribuyó a determinar esta derrota del batllismo, la acción subrepticia de algunos elementos que figuran en la situación (coalición antibatllista), siendo contrarios al Colegiado, ya por convicción, ya por interés personal.”²⁸

22 BARRÁN José Pedro; “Los conservadores uruguayos (1870-1933)”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo- Uruguay, junio de 2004 (primera edición: marzo de 2004). p. 103.

23 “La Democracia”, 25 de julio de 1916. Aviso destacado en negrita. En: BARRÁN José Pedro; “Los conservadores uruguayos (1870-1933)”, Ob. Cit. p. 112.

24 BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín, “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo 8. La derrota del batllismo. 1916.” Ob. Cit. p. 24.

* En 11 departamentos, cuando un partido no alcanzaba la mayoría absoluta; recibía los 3/5 de representantes; los otros 2/5 se repartían proporcionalmente entre las minorías. En 4 departamentos, la mayoría obtenía 2/3 de las bancas y en los 4 departamentos restantes, los 5/8 (es decir, más de los 3/5). El número de constituyentes duplicaba al de legisladores existentes en cada departamento; en total serían 218.

25 BARRÁN José Pedro; “Los conservadores uruguayos (1870-1933)”, Ob. Cit. p. 113.

26 REAL DE AZÚA, Carlos, “El impulso y su freno”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo- Uruguay, 1964, p. 49.

27 Idem.

28 ZUM FELDE, “El proceso histórico del Uruguay”, Editorial Arca, Montevideo- Uruguay, 1967 (primera edición en Arca). p. 254.

No haciendo referencia a la reacción contra las reformas, sugiere que las pasiones personales y partidarias son las que definen la elección de los constituyentes.

A diferencia de Zum Felde –que margina la explicación del triunfo basado en la oposición conservadora a las reformas- Pintos centra su explicación del fracaso electoral en la que llama “reacción conservadora”: “la oposición de los conservadores y reaccionarios al gobierno de Batlle aumentaba en relación directa al empeño de éste en aplicar el programa trazado.”²⁹ Para el autor, el resultado electoral significó el triunfo de la reacción contra el programa batllista.

José Rilla afirma que la “política impositiva fue un instrumento del reformismo económico y social que, en manos de la oposición, sirvió a su vez para que esta mostrara la mala cara del reformismo.”³⁰ Para el autor, los sectores antibatllistas supieron elaborar una argumentación que identificaba al contribuyente con el ciudadano, razón por la que las predisposiciones naturales que existen en “cualquier sociedad” contra las cargas impositivas, encontraron una expresión política y electoral asociada a un programa democratizador de la política uruguaya.

Para Carlos Zubillaga, la oposición al “modelo batllista” recorrió una amplia gama de posibilidades políticas, siendo cuestionado desde el radicalismo social hasta la “derecha política”: “cuestionado por radical (avanzado o revolucionario) desde la derecha del espectro político; y criticado por carente de virtualidad transformadora (tibio o moderado) desde la izquierda, la presión del rechazo externo conjugada con la inconsistencia -e impropiedad- de alguno de sus postulados esenciales, decretaron su crisis definitiva.”³¹

Para Gerardo Caetano fue definitoria la presión política extrapartidaria de las “fuerzas empresariales”: “instrumento eficaz para intentar revertir la situación política del momento y propender a la preservación de los intereses económicos conservadores.”³² El colegiado también coadyuvó –según el autor- en la concreción de un agrupamiento “político e ideológico” de raíz conservadora en lo social, que se oponía a las reformas, identificándose en el común rechazo al programa de reformas.

Bajo diferentes denominaciones, los historiadores coinciden en que fue la “derrota del reformismo” y por consiguiente de “un modelo de país”. “El anticolegialismo (en el marco de la discusión sobre la reforma constitucional), evidentemente, había servido de pantalla a una reacción antirreformista liderada por las clases conservadoras, pero también, les prestó un canal político, permitió que el <<freno>> al impulso transformador se procesara electoralmente.”³³

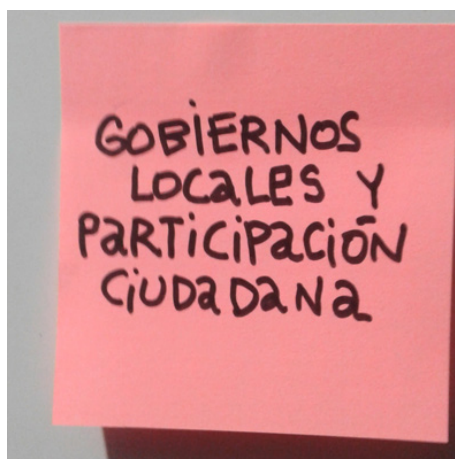
²⁹ R: PINTOS Francisco, “Batlle y el proceso histórico del Uruguay”, Claudio García y Cía. Editores, Montevideo- Uruguay. p. 92.

³⁰ RILLA José, “La mala cara del reformismo. Impuestos Estado y política en el Uruguay. 1903-1916.”, Editorial Arca, Montevideo- Uruguay, 1992. p. 265.

³¹ ZUBILLAGA Carlos, “El reto financiero. Deuda externa y desarrollo en Uruguay. 1903-1933.” Editorial Arca, ClaeH, Montevideo, Uruguay, 1982. p.188.

³² CAETANO Gerardo, “La República Conservadora. El alto a las reformas. 1916-1929. Tomo I”, Editorial Fin de Siglo, 1992. p. 27.

³³ D’ELÍA, Javier Vázquez, Ob. Cit. Pág. 128.



Los dos paradigmas de la descentralización

Alicia De Veneziano

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay
aliven@montevideo.com.uy

Resumen: En este artículo se exponen dos visiones paradigmáticas de la descentralización, enmarcadas en visiones diferentes u opuestas de la sociedad, del Estado y de la relación entre ambos. Como consecuencia se tienen diferentes concepciones gobernabilidad después de la crisis del Estado Benefactor. A partir de allí contextualizamos la definición de descentralización en la visión de democracia y de lo político, así como el modelo de desarrollo. Recién entonces estamos en condiciones de relacionar estos conceptos, como los que derivan de ellos -governance, capital social, enraizamiento entre otros- podemos entender de que estamos hablando cuando hacemos referencia a la descentralización. Una descentralización orientada al mercado o una orientada a la ciudadanía. Le damos un orden cronológico porque así fueron apareciendo los distintos paradigmas después de la crisis del Estado de Bienestar. Hablamos de un paradigma neoconservador y otro democratizante relacionando temas que no siempre se vinculan ni en lo teórico-académico ni en la gestión o la acción colectiva.

Palabras claves: descentralización, paradigmas, participación, desarrollo

1. Introducción

En este artículo pretendemos vincular el tema de la descentralización a los dos grandes paradigmas que se presentan como alternativos ante la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar. Este concepto de está íntimamente ligado al de desarrollo y al de participación (o vinculación con la sociedad). Por ello dividimos el trabajo en dos grandes ítemes: uno que opone el Estado y sociedad con determinada visión de gobernabilidad dentro de una concepción de reforma del Estado; y otra que plantea la idea de gobernabilidad ligada a la participación en una visión radicalmente diferente de la reforma del Estado.

Este orden por paradigmas lo mezclamos con otro cronológico para su mejor comprensión.

Primero abordamos los “círculos viciosos” entre Estado y sociedad encarando, por un lado, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el desprestigio de la política. La sociedad civil era entendida como mercado e individuos maximizadores de su propio beneficio. El Estado, salido de los períodos autoritarios y las transiciones, en las consolidaciones democráticas, se implementaron políticas económicas neoliberales. Esto en medio de un estallido de las demandas tradicionales acumuladas, que tienen que ver con nivel de vida, a las que se suman demandas de nuevo tipo. Además hacemos alusión al paradigma neoconservador que percibe a la sociedad como mercado, como autogobernada. Aquí éste paradigma coincide con los movimientistas, con un paradigma democratizante y otra visión

de sociedad, que intentan, también, prescindir del Estado. Por supuesto el papel de éste último debe ser restringido y, correlativamente, la democracia es vista como elecciones (poliarquía). En lo económico se vuelve a una economía hacia fuera pero en un mercado globalizado y hegemonizado por las grandes multilaterales y potencias nacionales y regionales. En este marco definimos la descentralización como un instrumento más de la reforma privatizadora del Estado.

En segundo término describimos el paradigma alternativo, en el período posterior -de los 90s en América Latina-, que tiene por característica fundamental, regresar a los “círculos virtuosos” entre Estado y sociedad. Aquí se deja de lado la idealización de los movimientos sociales, surgiendo las redes sociales y se analizan los estallidos de violencia masivos que ponen en juego la gobernabilidad en grandes metrópolis. En lo teórico surgen corrientes críticas e, incluso, las grandes multilaterales cambian de discurso revalorizando lo político y el Estado. Surge una nueva concepción de gobernabilidad, ligada a otra visión de la reforma del Estado, que la define como capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas públicas. En este marco hacemos una breve referencia al concepto de gobernanza. Lo político es revalorizado y la democracia en distintos ámbitos es renovada. En la relación con la sociedad se estudia, brevemente, la participación en canales institucionales o no. El “círculo virtuoso” entre Estado y la sociedad deben incluir buenas instituciones pero también una “buena sociedad” y ahí llamamos la atención sobre el concepto de capital social. A partir de aquí analizamos la idea de *desarrollo territorial* que desarrolla un enfoque transdisciplinario, estratégico y participativo. En este contexto definimos la descentralización como enraizamiento entre el Estado y la sociedad, o sea creando redes socio- gubernamentales de participación en el diseño e implementación de políticas públicas de parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

Concluimos, finalmente, haciendo una síntesis de las concepciones de sociedad, Estado y su relación en los dos grandes paradigmas que se dieron después de la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar. Por supuesto para esto hacemos referencia a los temas tratados como modelos puros, no como se dan en la realidad. En este marco terminamos de definir la descentralización.

36

2. Círculos viciosos entre estado y sociedad.

2.1 Los optimismos en la “sociedad civil” (80s en Europa y 90s en América Latina)

Tanto en Europa como en América Latina se vivían procesos de reestructuración económica y de consolidación democrática en los que, una vez agotada la legitimidad fundacional y simbólica de las nuevas democracias, éstas se enfrentan al desafío de su legitimidad ligada a la eficiencia, a los resultados de sus políticas. El agotamiento del régimen de producción fordista y la transformación de la organización de la producción se desconcentra según un modelo de acumulación flexible que la diversifica en redes

de unidades económicas más pequeñas y se desterritorializa la producción con la consecuente pérdida de centralidad de los actores políticos y sociales tradicionales, fundamentalmente los sindicatos y empresarios nacionales. Esto implicó un proceso de distribución de los costos, a lo que se suma la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y la progresiva fragmentación social. La democracia, se consolida como un modelo excluyente económica y políticamente, de apoyo pasivo de los ciudadanos a las élites y de una visión restrictiva de la ciudadanía basada en la idea de ciudadano-votante.

La legitimidad política se vio cuestionada porque el Estado tuvo que enfrentar, además las demandas clásicas por mejores niveles de vida en términos económicos, una serie de derechos sin base individual y postmateriales (Inglehardt, 1990). Además, el carácter pactado de las transiciones hizo que los segmentos marginales sin representación independiente hayan impedido el éxito de la vía de la concertación social (Tironi y Lagos, 1991) y, en el período posterior de consolidaciones democráticas, se expresen como “desafecación política”, de indiferencia hacia lo político.

Así, el modelo de desarrollo, las políticas económicas correspondientes y el desmantelamiento del Estado Benefactor junto a la democracia restringida produce grandes contingentes de población que pueden ser calificada como “nuevos marginados” (Castells, Manuel: 1991), “desafiliados”, “clase inferior” o “miserables sociales” como les llaman otros autores.

En el “contexto ideal”, por un lado se termina de caer el “modelo de civilización” que impuso la homogeneidad, la racionalidad y la “universalidad” haciendo hincapié en el crecimiento económico –el del Estado Benefactor y la modernidad- y, por otro, se desmorona el referente histórico alternativo al capitalismo- el socialismo real-. Por una parte se produce la explosión de los nacionalismos y regionalismos, de las etnias y de las religiones; y por otra, en los intentos de reajuste del modelo que representa el “neoliberalismo”¹ y el “neoconservadurismo”².

2.2. Transformaciones en el contexto urbano-

Casi todos los temas sociales y políticos pasan, en esta etapa, a tener una dimensión específica el avance de la cantidad de población en las ciudades y el peso cada vez más central de las metrópolis en el marco del proceso de globalización³.

El proceso de globalización económica y cultural tiene dos polos directamente ligados con lo local o lo urbano: por un lado, la integración económica y política de los Estados a nivel supranacional y, por otro, la dualización urbana de las metrópolis⁴ como nuevo fenómeno en relación con la inclusión/exclusión del mercado de trabajo. Así, las estructuras sociales más o menos integradas en las que descansaba el Estado Benefactor han llegado a su fin y tienen como corolario la *ingobernabilidad de las ciudades*.

En este marco se acentúa el proceso de relocalización de las funciones del Estado, se municipalizan funciones como la promoción del desarrollo y algunas políticas sociales, sin necesariamente transferir recursos o poder de decisión.

¹ El término se definiría como las posturas que proponen la vuelta a la economía neoclásica del mercado basada en el libre juego del mercado, entre la oferta y la demanda, a nivel mundial. Sin que el Estado intervenga, por supuesto.

³ Para un profundo y extenso tratamiento del tema ver las obras de Castells, Manuel (1994 y 1991)

⁴ Sobre el tema de la nueva dualización urbana en las metrópolis postindustriales se recomienda el excelente trabajo de Castells (1991) así como los posteriores del mismo autor.

Sin embargo, en esta época se produce el avance de fuerzas de izquierda en gobiernos locales o sub-nacionales (San Pablo, Montevideo, Porto Alegre, Asunción). En general se dan “experiencias instituyentes” e innovadoras con un potencial fundacional que permiten ensayar nuevas formas de articulación sociedad/Estado pero se presentan muy condicionadas por “parámetros” de diversa índole entre los cuales no es menor el de tener que desarrollarse en “cohabitación” (Moreira y Veneziano, 1995) con los gobiernos nacionales en manos de partidos de diferente signo político.

2.3. El paradigma neoconservador

El paradigma dominante, en lo económico, es el “neoliberal” o neoclásico que centra su atención en la libertad del mercado y, en lo político, el neoconservador que sostiene el “fin de las ideologías” o “de la historia” y la hegemonía mundial de la democracia liberal. Asistimos a la hegemonía del individualismo ético que plantea la vuelta al individuo maximizador de sus beneficios, relegitimando en su acción “racional”, instrumentalista, egoísta y competitiva. Esto se inscribe en la corriente de la “elección racional” -“*public choice*”- que ven a la sociedad y a la política como mercado.

Se da un fenómeno de pragmatización de la política y, en el terreno de la investigación, el privilegio de la “empírica” sobre la teoría, de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, de la información sobre la reflexión. Esto se ve reflejado no sólo en las prácticas o discursos de las ciencias sociales, sino las políticas gubernamentales y el discurso de los actores sociales y políticos a pesar de las posiciones epistemológicas, teóricas o políticas que son diferentes o, incluso, opuestas a este paradigma.

La crisis del Estado de Bienestar, que se hace desde esta tendencia, es que estaba saturado de demandas y era necesario pasarlas al terreno de lo privado para que el mercado (o la periferia del Estado, o sea las instancias subnacionales) lo resolvieran. De allí la primera generación de reformas privatizadoras que intentan reducir el Estado, las reformas privatizadoras de primera generación.

Entre lo que podemos catalogar de autores neoconservadores están; Daniel Bell (1960); Hayek (1985); Fukuyama (1990); Nozick, R. (1974) entre otros. Su expresión más acabada, en el plano de la política, son los planteos de la Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) y el “Consenso de Washington”, como se denomina a un conjunto de recomendaciones sobre reforma de Estado desarrolladas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a lo largo de los 80s y principios de los 90s ⁵.

2.4. La sociedad autogobernada

Las políticas implementadas en el período anterior – el de las transiciones a la democracia- no respondieron a las expectativas y las ciencias sociales, en vez de dedicarse a evaluar las causas de este fenómeno, se volcaron al estudio de lo social dejando fuera del análisis al Estado. Las corrientes de pensamiento predominante identifican sociedad

con mercado. Pero confluyen con posturas académicas y de actores sociales y políticos, que no parten del mismo paradigma, sino que pueden calificarse de “movimientismo o basismo” ⁶.

Así, coinciden, involuntariamente, los que intentan fortalecer a las “entidades privadas alternativas” o a los “sectores populares” en sus “estrategias de sobrevivencia”, o concepciones que pretenden la auto-organización de la sociedad como prescindiendo del Estado con quienes intentan la minimización del Estado en un sentido neoconservador ⁷. El problema es que en este planteo de regreso a la sociedad civil hay visiones paradigmáticas opuestas sobre su definición sobre sociedad: sociedad como mercado, o como “sectores populares”, como movimientos sociales o como tercer sector.

2.5. El Estado prescindente

En el paradigma dominante el Estado debe limitarse a sus funciones de policía y abandonar sus funciones sociales y económicas lo que implica, no sólo un ajuste económico, sino un “ajuste institucional” adaptando el modelo organizacional del Estado a un modelo de desarrollo que prioriza el libre mercado y la inserción internacional desconsiderando los componentes endógenos del desarrollo y los costos sociales internos.

La *política* es percibida como un mercado, lo que implica que los partidos ofertan programas, en condiciones de competencia, para la captación de los votos de los ciudadanos a los que se suponen libres, racionales e informados para decidir la conformación del gobierno a cargo de representantes en los que delegan su soberanía ⁸.

El problema de la crisis del Estado de Bienestar, según el enfoque neoconservador, es que está saturado de demandas sociales y, por tanto, la solución para su “governabilidad” es restringir esas demandas (Huntington, 1995) achicando el Estado y pasando al mercado muchas de esas demandas. La gobernabilidad aquí se identifica con la estabilidad del sistema democrático y con el buen funcionamiento del mercado.

Mientras se procesaba en el período anterior, una serie de reformas que priorizaban lo político-institucional – parlamentarismo/presidencialismo, sistema electoral mayoritario/proporcional, descentralización/centralización formal- se seguía imponiendo el modelo de desarrollo como reforma de carácter estructural que implicaba la transformación Estado/mercado. Así, el problema que se plantea, en esta época, la primera generación de reformas del Estado ya no es la estabilidad de las democracias, sino el de las crisis fiscales de los Estados y la reorientación de toda la economía de los países en vías de desarrollo hacia el mercado internacional ⁹. En estas reformas pro-mercado, los neoinstitucionalistas de la “public choice” presentan teorías que ven a la política como factor distorsionante de la única lógica eficiente: la del mercado. La teoría de la regulación (Stigler, 1981) sostiene que ésta produce ineficiencias porque introduce irracionalidad al funcionamiento

⁵ Sobre el tema consultar a David Held (1992).

⁶ Que se basa en una visión de los movimientos sociales inspirados en el “primer Castells” y en las formas de dominación cotidianas en la propia sociedad de Foucault, representando un a afirmación de las corrientes más radicales del socialismo del período anterior.

⁷ Términos como “autogestión”, “autoconstrucción”, “auto-organización”, etc. se vuelven comunes a todas las tendencias políticas y académicas, reflejando la prescindencia del Estado por parte de la sociedad. El problema es que detrás de esto hay concepciones diferentes de sociedad.

⁸ Esta es la visión de la *rational choice* en ciencia política hegemónica de la época y, en general, de las ciencias sociales.

⁹ Las reformas estructurales de primera generación incluyeron la apertura comercial, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía, la desregulación y flexibilización laboral, el control del gasto público, la racionalización administrativa y el desmontaje del sistema de prestaciones sociales universales.

de la sociedad orientada por el mercado; y la del “rent-seeking” (Kruguer, 1994) que justifican este argumento en la definición de los políticos como “buscadores de rentas” en función de su lógica maximizadora de sus beneficios (votos) y, por tanto, predatoria del “bien común” (Stigler, 1982). Se plantan alternativas a este carácter predatorio como la de crear “islotos de eficiencia” (Geddes, 1990) en donde Ejecutivos fuertes localicen a grupos tecnoburocráticos aislados de presiones e intereses que podrían, así, lograr políticas eficientes.

En todo caso en el tema de la reforma del Estado la preocupación fundamental trasciende las instituciones clásicas del Estado y abarca sus funciones económicas y sociales. Por primera vez, la descentralización, como una política de reforma institucional del Estado, está en la agenda política, no como tema de consenso sino de debate. Pero todavía como fenómeno de ingeniería política, de forma jurídica o administrativa. Paralelamente, en los hechos, se implementaban políticas y diseños institucionales que se basaban en la descentralización como derivación de demandas del Estado central a los periféricos (subnacionales o locales) para que se resuelvan en esos ámbitos sin derivarles los recursos necesarios para que los asuman llevando, así, a la terciarización o privatización de las demandas sociales. Además, en América Latina, lo más frecuente es que el Estado a esos niveles sean débiles y no estén preparados para procesar esos servicios y políticas.

2.6. La democracia como poliarquía

El concepto de democracia, predominante en las ciencias sociales, es el de “poliarquía” (Dahl, 1987) que es creado por el autor señalado para distinguir un régimen democrático de uno que no lo es. Se pregunta por lo mínimo que tiene que tener un régimen político para ser democrático y concluye que debe tener elecciones periódicas y competitivas entre partidos políticos con ciudadanos libres de escoger. Se la reduce a sus condiciones previas, se la vacía de sus contenidos éticos y se pretende hacer abstracción de los antagonismos sociales que en ella se dirimen. Estos antagonismos se basan en modos de vida desiguales en relación con la distribución de distintos recursos de poder en la sociedad, no sólo económicos sino sociales y simbólicos. Los investigadores sociales preocupados por el regreso del autoritarismo y guiados por la coyuntura, se olvidaron del déficit de legitimidad con que renacen las democracias y, ahora, les preocupan cuestiones como la ingobernabilidad social y política, “el regreso del líder” o el carácter “delegativo” de las democracias (O’Donnel, 1992). Las democracias sobreviven gracias a legitimidad por defecto, ante la ausencia de alternativas visualizadas por la ciudadanía.

Así, diversos fenómenos que incluyen los estallidos de violencia espontánea y colectiva frecuentes en esta década en América Latina, son analizadas como situaciones de *ingobernabilidad* –en los términos de S. Huntington (1995)– de los territorios urbanos.

Paralelamente a esta concepción de democracia surgen, de las prácticas mismas de los gobiernos progresistas, planteos de *democracia participativa* que intentan complementar la democracia representativa con formas de participación de los ciudadanos en la decisión, la gestión y la implementación de las políticas públicas. Se intenta crear una nueva forma de ciudadanía local –entre otras– basada en la iden-

idad de ciudadano-vecino. Pero en el que se ubican estas experiencias forman parte del paradigma democratizante y se generan, en los 80s y 90s interesantes discusiones en torno al concepto que resumiremos en la segunda parte.

El rol de la investigación social, para el neoliberalismo y el neoconservadurismo, es el de lograr mayores grados de eficiencia del mercado y del sistema político en tanto productor de “bienes políticos” necesarios para el buen funcionamiento del mercado. Este paradigma también habla de participación pero con fines instrumentales, para abaratar los costos de la implementación sin darla en la toma de decisiones. Para las ciencias sociales alternativas su rol es apoyar las políticas de sobrevivencia, de autogestión y de auto-organización de los sectores populares ante la crisis económica

2.7. El nuevo desarrollo “hacia fuera”

En la economía y en la academia de los 80s y principios de los 90s resurge el paradigma historicista del desarrollo que identifica lo local con lo particular, lo diverso y lo contingente y percibe a lo global como portador de la uniformidad racionalizadora (Arocena, 1995)

El desarrollo, según este enfoque, sólo es posible en función de la inserción en el mercado internacional, cada sector de las economías nacionales o regionales debe buscar los nichos de mercado que le permitan sacar provecho de sus ventajas comparativas reconvirtiendo todo el aparato productivo en que se basaba el modelo de desarrollo anterior. Esto es posible sólo si se “sanean” las economías internas mediante ajustes fiscales, despreciando los costos sociales inmediatos pero atendiendo a la población que vive por debajo de los niveles de pobreza con políticas sociales focalizadas.

Los planteos privatizadores de fortalecer la sociedad civil como condición para el desarrollo van desde una concepción de ésta como el conjunto de las “fuerzas vivas” del mercado hasta la que la concibe como un conjunto de “entidades privadas alternativas” con función pública no estatal.

La reacción estatista, todavía minoritaria, se identifica con la defensa y reconceptualización ¹⁰ de la planificación estatal, viendo al Estado como único garante del desarrollo igualitario. Dentro de esta posición tienen mucha importancia quienes hacen hincapié en niveles territoriales menores que el nacional (regionales o municipales).

Tanto las ciencias sociales dominantes y alternativas coinciden en que las fuentes del desarrollo están en “lo local” y en los actores locales por oposición al uniformismo universalista del paradigma modernizador anterior, pero esta apuesta se hace sin entender la articulación entre lo local y lo global.

Desde el neoliberalismo, ante la crisis del Estado de Bienestar, se sostiene que la *planificación* entró en crisis de la planificación. Pero; lo que no se percibe que lo que entró en crisis no es la planificación, sino un tipo de ella que la ve como “proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista” (Bitar, 1985). El neoliberalismo niega todo tipo de planificación - por lo que se seguirán aplicando en la práctica sus formas tradicionales- porque “el estilo de desarrollo cuya finalidad es perfeccionar la tendencia espontánea del sistema, no admite” esa actividad ¹¹. Los

¹⁰ Fundamentalmente desde una visión neocepalina llevada adelante desde la propia CEPAL o instituciones como el ILPES de Chile entre otros.

¹¹ Martín, J. “Estilos de desarrollo y tipos de planificación” en Revista EURE.Nº 21, Santiago de Chile, 1983. Citado en Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. (1990).

intentos planificadores son presentados como fundamento del “paternalismo” y base de la ineficiencia, burocratización y corrupción pública.

En el paradigma dominante lo *urbano* se presenta bajo la representación neoclásica que concibe a las ciudades como un conjunto de mercados independientes de la acción planificadora. Es la época en que se continúa en énfasis en lo urbano como contrapuesto a lo rural, no dando entrada al concepto de “lo territorial”

2.8. Confluencia involuntaria entre neoconservadores y “movimientistas”.

Lo que nos interesa destacar es esa coincidencia involuntaria que –como hemos mencionado- se da en el regreso a lo local, a la sociedad civil, a lo privado y a lo cotidiano. En discursos tan disímiles como: el tecnocrático desde los organismos estatales o internacionales; el discurso político de la reforma del Estado; las distintas tendencias de las ciencias sociales; las prácticas políticas de los actores sociales y políticos

Dentro de esas coincidencias vale la pena detenerse en dos de ellas:

1. En el *auge de “lo local”*. Lo local hace referencia a un territorio connotado como lugar de arraigo, de identidades, de memoria colectiva que proviene de la antropología y de la sociología urbana. Esto es una reacción teórica contra las teorías centralistas y un refugio de las identidades cuando éstas dejan de tener como referente al Estado. Lo local como sujeto de acción se plantea como la vuelta a la utopía comunitaria, en una definición de comunidad como forma de integración social anterior a la sociedad de lucro, constituyendo una “visión ideologizada de lo local” (Arocena, 1995). Lo novedoso en esta etapa es el resurgimiento de lo local como objeto de análisis. Las ciencias sociales críticas identifican “lo local” con lo popular bajo el supuesto de la existencia de un “interés general local” y dan por descontado que las élites locales darán su apoyo a la región (Rivoir, 1996). En la práctica el auge de “lo local”, en un mundo cada vez más interdependiente, deja en manos de actores que no son precisamente “populares” las grandes decisiones políticas y económicas a nivel internacional, reduciendo por arriba y por abajo el poder de los Estados nacionales (Coraggio, 1991).

2. El retorno a *lo cotidiano* es un discurso inspirado en Foucault, que ve la dominación y la alienación más allá de lo económico y del Estado¹². Pero esta corriente evolucionaria hacia posiciones que dejan de lado lo político y que están en armonía con las dudas de una parte de la tecnocracia, cuyo modernismo entró en crisis con el declive de la planificación estatal.

La confluencia de semejantes actores es, por lo menos, llamativa. Coraggio atribuye esta confluencia a la descontextualización de los análisis y explica el auge de la descentralización institucional por estar más ligada con la “administración social de la crisis, que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia” (Coraggio, 1994). Lo que nos parece destacable es que la sociología crítica y las prácticas de los actores sociales recogen los términos de “autoconstrucción”, “autogestión”, “autoorganización” que pasan a ser centrales en las nuevas investigaciones y

prácticas. Sin embargo, creemos que estos términos dan la pauta de una sociedad que quiere prescindir del Estado y corresponden a la idea de investigadores y dirigentes sociales que, implícitamente, oponen Estado y sociedad civil, lo institucional y lo social. Así también caen en una visión restringida de lo político al asociarlo al Estado y al separar, ontológicamente, a éste de la sociedad.

2.9. La descentralización como privatización y planteos alternativos.

El paradigma dominante concibe la descentralización como una reforma estructural que contribuye a la eficiencia del aparato estatal en el marco de una reestructuración económica favorable a la visión del desarrollo y de la política antes expuesta atinente al paradigma neoconservador.

La ecuación “descentralización=privatización” es coherente con una visión de la gobernabilidad - en términos de Huntington (1995)- que la identifica con la estabilidad del sistema político y propone disminuir las demandas que se le presentan al centro político hacia instancias periféricas y de éstas a los de la sociedad (mercado). Así, la descentralización es un “escape” del Estado nacional en sus responsabilidades, dejándolas en manos del Estado “local”.

Los planteos hegemónicos de descentralización fiscal¹³ abordan el problema de la distribución de recursos y las potestades del Estado para ajustarlo a las nuevas condiciones del mercado internacional. Así, puede ser un instrumento para mejorar la capacidad financiera y funcional del Estado teniendo como objetivo fundamental la eficiencia en la prestación de servicios de manera que coincida con las preferencias locales y permita “internalizar” los costos y beneficios a nivel local (Benet, R.J., 1990; Haggard, S., 1996; Oates, W., 1993) o puede ser una forma de constreñir el tamaño del sector público (Brennan y Buchanan, 1995).

Estos planteos se corresponden con la visión neoinstitucionalista basada en la “*rational choice*” que inspiraron las reformas estructurales del Estado en esta época, lo que implica que, en muchos casos, se reproduzca a nivel de gobiernos subnacionales el esquema de Ejecutivos fuertes relacionados directamente con las “fuerzas vivas” de la sociedad. Se intenta así, por un lado, eludir las mediaciones políticas y burocráticas. Por otro, deslindar más fluidamente las responsabilidades estatales y gubernamentales típicas del modelo anterior en la sociedad guiada por el mercado. Además, dentro del paquete de políticas de desregulación de la economía y de reducción del tamaño y el rol del Estado la descentralización adquiere funciones privatizantes incluso bajo la forma de políticas participativas como la gestión directa, “el control de los beneficiarios” o la auto-gestión (Ramos, 1997 y 1993).

El enfoque alternativo de origen neocepalino, todavía incipiente y minoritario, hace énfasis en la necesidad de un “ajuste positivo” (Curbelo, 1994) en el que la “descentralización puede contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad” (Bitar, 1985). Los investigadores de esta corriente son los que más han trabajado el tema de la reforma política relacionada con desarrollo local, inserción internacional y descentralización.

Desde un punto de vista político-ideológico, se suma el dis-

¹² El aporte de esta visión es que permite incorporar conflictos basados en identidades como las sexuales, las étnicas, religiosas o lingüísticas, trascendiendo las ligadas al mundo de la producción. Además, realizan una profunda crítica a la sociedad moderna como sociedad “disciplinada”, descubriendo mecanismos de dominación arraigados en la sociedad.

¹³ Sobre descentralización fiscal, sus principales autores y planteamientos se recomienda Finot, Iván (2001).

curso que hace hincapié en el “contenido transformador” de la descentralización (Coraggio, 1987) o, desde otra perspectiva, el que sostiene la necesidad de políticas que actúen sobre las estructuras dominantes de distribución del producto social. Este sostiene que para que la descentralización logre la autonomía local es necesario que la sociedad local ejerza el control de la economía, con lo cual sugiere la vinculación con el tema del desarrollo (Coraggio, 1987).

3. El regreso a la globalidad y los círculos virtuosos entre estado y sociedad (principios de los 90s en Europa y fines los 90s en América Latina).

En esta etapa los temas del desarrollo, de la reforma del Estado y de la democracia que se amplían y complejizan, pero sobre todo se articulan otorgando una densidad y una riqueza analítica y propositiva que es imposible verter en un sólo trabajo esbozando, por tanto, sólo una breve síntesis.

Las ciencias de lo territorial¹⁴ se desarrollan en un contexto real¹⁵ que representa una continuidad –y algunas transformaciones fundamentalmente en lo territorial – de la realidad socio-económica y política del período anterior.

En el contexto ideal, se presentan una serie de puntos de inflexión que consideramos sustantivos. Las ciencias sociales dan cuenta de la evolución de los movimientos sociales y de las formas de acción colectivas donde, por un lado, aparecen algunas con contenido conservador que incorporan la violencia que también pueden ser expresión de identidades que se basan en el rechazo de otras¹⁶, o surgen intereses contradictorios entre distintos movimientos¹⁷. Si a esto sumamos los estallidos de violencia masivos y espontáneos vemos que se presentan no pocos desafíos a la gobernabilidad metropolitana y a la reflexión teórica sobre lo urbano. Por otra parte las ciencias sociales perciben que muchos movimientos centran su interés en cuestiones puntuales e inmediatas, en las necesidades básicas insatisfechas más que en una demanda de participación democrática. Se percibe cada vez más el protagonismo movimientos sociales –incluso en nuestro continente– con “intereses postmateriales” (Inglehardt, 1990)¹⁸ y con intereses que se centran en reivindicaciones que trascienden lo sectorial, el mundo del trabajo o de lo territorial para hacer reivindicaciones, demandas o iniciativas sobre el “modo de vida” –abarcando lo generacional, la opción sexual o lo relativo al género, por ejemplo–. O los que tienen un carácter contestatario hacia los valores anti-conservadores como los movimientos antixenófobos, los antimilicias o los de derechos humanos.

En todo caso está claro que se diversifican los tipos de movimientos sociales organizados y de acción colectiva – incluyendo diversos tipos de “social networks” (o redes

sociales) más o menos espontáneos o informales– complejizándose el mapa que podemos hacer de ellos. Esto, en parte se explica por las transformaciones culturales que implica la globalización que pone en jaque a las identidades tradicionales basadas en el trabajo y en el territorio surgiendo incluso identidades desterritorializadas o que adquieren formas de tribus urbanas o de redes informáticas internacionales.

En este contexto ideal hay algunos cambios que se manifiestan en nuevas tendencias o en la mayor fuerza que adquieren algunas corrientes críticas que comenzaron en forma incipiente en los 80 en Europa y principios de los 90 en América Latina¹⁹. Pero lo más importante es que, trascendiendo el plano de las ciencias sociales, el discurso de los actores sociales y políticos, y de los organismos internacionales²⁰ sufren una inflexión importante en cuanto a la relación entre economía y política: revalorizan la política y el Estado.

Paralelamente, en el ámbito de contexto real local, por un lado se agudizan los problemas de gobernabilidad urbana dada la fragmentación social, la exclusión en el mercado de trabajo y la reestructura de las formas de acción colectiva y los actores sociales. Por otro, en el plano de las políticas se consolidan experiencias instituyentes de descentralización y presupuestos participativos con protagonismos de actores sociales donde se va constituyendo un tejido social urbano que entra en relación con el Estado –no ya con el mercado– y con los actores políticos creando lo que denominamos “espacios de descentralización”. Se transforma la organización administrativa y en la gestión de los gobiernos municipales, donde se tiende cada vez más a la territorialización de la gestión. Los gobiernos locales siguen la tendencia iniciada a principios de los 90 de trascender sus funciones tradicionales haciéndose cargo de políticas de las que el Estado se deslinda o descuida.

La descentralización encuentra, según algunos autores, un ámbito favorable, porque a las políticas de este tipo impulsadas desde el centro, se están sumando procesos localmente generados que van densificando el tejido social local. También se difunden experiencias innovadoras de mecanismos de participación en el diseño e implementación de políticas públicas municipales que tienden a crear lógicas de acción horizontal en relación con la sociedad local para asumir sus nuevas funciones constituyendo redes que incluyen la articulación de actores socio-territoriales.

Pese a esto, en el contexto global lo predominante en cuanto a las políticas descentralizadoras es que se agudicen las tendencias del período anterior acentuándose el carácter delegativo de las democracias ya que muchas de las elecciones municipales en América Latina se presenta un alto grado de abstención, o porque las experiencias innovadoras todavía no se articulan y difunden con suficiente fuerza

¹⁴ Ya no se habla de lo urbano sino de lo territorial, que lo incluye, pero lo trasciende dejando de lado la división campo-ciudad –típica del enfoque modernizador desarrollista– y estudiando sus articulaciones complejas en un mundo globalizado desde distintas disciplinas sociales o formas de gestión.

¹⁵ Nos basamos en la distinción entre contexto real y contexto ideal que usa J.Luis Coraggio (1991)

¹⁶ Como las brigadas de seguridad vecinal, asociaciones de vecinos en defensa del alto status del barrio, skinheads, grupos racistas o xenófobos o sectas fundamentalistas religiosas, nacionalistas o étnicas.

¹⁷ Ejemplos típicos de esos conflictos son los que se dan entre sindicatos y vecinos ante problemas medioambientales, o entre vecinos y organizaciones culturales juveniles en las zonas de recreación y ocio, entre sindicatos e inmigrantes, entre otros muchos.

¹⁸ Los más claros ejemplos son el movimiento por los derechos humanos, o la paz mundial, o el ecologismo o el de género.

¹⁹ Por citar algunos ejemplos latinoamericanos, toda la polémica entre De Mattos, Carlos A. (1990); Coraggio, José Luis (1987) y Boisier (1994) así como los planteos de los neocepalinos (CEPAL, ILDES, etc.), muchos abordajes de Arocena, José (1995) o Tomás Rodríguez Villasanté (1999 y 98) o de Renato Boschi (1999) entre otros, tienen mayor difusión y arraigo en el pensamiento académico latinoamericano en esta época.

²⁰ Incluso por parte de organismos multilaterales que orientaron las reformas pro-mercado de los 80. Ver documentos BID (1998 y 1995) y Banco Mundial (1991)

como para representar una alternativa. Además, algunas de las experiencias innovadoras de desarrollo, de descentralización o de participación se han iniciado por imperativos económicos o de legitimación política de las élites centrales o no fueron producto de una reforma institucional consensuada sino que se fue dando en los hechos con una gran dosis de voluntarismo político.

3.1 ¿El fin de los paradigmas o de un paradigma?

Es el fin de los paradigmas omnicomprendidos pero tampoco hay una construcción teórica alternativa. Sin embargo existen corrientes de pensamiento político y social “crítico” que revisan sus propios planteos originales cobrando cada vez mayor fuerza. En todo caso está claro que es el fin del paradigma racional, iluminista, uniformizante, universalista y, a veces, autoritario lo que forma parte del debate modernidad-postmodernidad en el no pretendemos extendernos. Quizás estemos ante la construcción de un nuevo optimismo difuso y más complejo, más rico (para conclusiones). Pese a la carencia de un paradigma integral, existe una serie de pistas por las que circula el pensamiento social de nuestro tiempo que intentaremos sistematizar.

Se presenta la necesidad de trascender la parcelación de los enfoques disciplinarios de las ciencias sociales construyendo una perspectiva integral de una realidad cada vez más globalizada. Se percibe, por otro lado, la necesidad de tender puentes entre distintos polos falsamente dicotómicos que se establecían en etapas anteriores siguiendo posturas doctrinales²¹ reconociendo la pluralidad y la complejidad de la realidad.

A los temas de la etapa anterior se suman: reforma integral del Estado, el modelo de desarrollo, la globalización, las políticas sociales, las nuevas tecnologías y el medio ambiente; y la revisión de las teorías de la acción colectiva con el auge de la redes o “networks” como nuevo instrumental analítico y de intervención²². Se reconceptualizan los problemas de género, étnicos, de nuevas identidades²³, de informalización de la economía y la integración regional, por nombrar sólo algunos.

Pero uno de los avances más significativos de las ciencias sociales aplicadas a lo territorial es la profundización y generalización de los vínculos entre descentralización, desarrollo local o territorial y participación en análisis contextualizados en las realidades latinoamericanas.

3.2. Lo territorial y su sentido integral.

Lo urbano y lo local se visualizan como expresión singular de lo global y se lo distingue como una unidad de análisis específica lo que la mayoría de los temas de las ciencias sociales tienen su expresión en este ámbito. El estudio de

lo territorial (urbano o rural) incluye el conocimiento de los recursos locales (materiales y humanos) pero también el de la historia “del lugar” y la cultura política local haciendo que el espacio se vuelva significativo para los ciudadanos, se cargue de sentido.

El campo de las ciencias sociales que predomina en el campo de lo territorial se incluyen sociólogos, economistas, urbanistas, planificadores, antropólogos, geógrafos e historiadores locales pero también politólogos, comunicadores y sicólogos sociales, especialistas en organizaciones, educadores, abogados, ecólogos, agrónomos, etc., que trabajan cada vez más en equipos multidisciplinares.

3.3. Estado y su reforma: en busca de una nueva gobernabilidad

En cuanto a la relación con el Estado, en este período se revaloriza el ámbito de lo estatal y de lo político, pero concebido en términos amplios para asociarse a lo público²⁴. Se percibe la necesaria revisión del Estado, no sólo desde las reglas de juego, sino también en relación con el modelo de desarrollo y con las transformaciones culturales. Se visualiza que la relación entre Estado y sociedad no es de “juego suma cero” sino de complementariedad dando lugar a los planteamientos que estudian los vínculos entre el “buen gobierno” y la sociedad “virtuosa”.

Se concibe al Estado como un actor fundamental dentro de determinado sistema social con diversidad de centros de poder, por lo que su rol pasa a ser el del constructor de un espacio de articulación conflictivo por definición. Se replantea, así, el concepto de la autonomía del Estado²⁵ vinculándolo con el de *gobernabilidad*²⁶ entendida, no como estabilidad sistémica, sino como capacidad para diseñar e implementar políticas públicas -independiente de los grupos de presión y de los particularismos- otorgando sustentabilidad a su implementación -Diniz (1995), Boschi (1999), Atkinson y Coleman, (1998)-.

Según esta nueva concepción la burocracia y los tomadores de decisiones de las agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados con ellos, con todos ellos. Y esto se liga con la concepción de democracia, porque ya no bastan los mecanismos de representación de la ciudadanía clásica sino que necesitan mecanismos de representación de intereses²⁷ para su articulación en el proceso de diseño e implementación de políticas. Esta representación de intereses debe trascender los criterios corporativos e incluir redes formales e informales de relacionamiento sociedad/Estado²⁸.

La autonomía del Estado no es ni debe ser equivalente a la neutralidad estatal, por el contrario sólo con la construcción de una arena de negociación abierta, flexible, trans-

²¹ Institucional-societal, política-economía, Estado-mercado, actor-sistema, actor-estructura, privado-público, movimientos sociales-partidos políticos, democracia participativa-democracia representativa, local-global, eficiencia-participación, centralización-descentralización, entre otras.

²² Planteos como los Granovetter, Mark (1985) o de Tomás Rodríguez Villasante (1998 y 1999), entre otros, sobre redes sociales e intervención en ellas cobran cada vez mayor importancia.

²³ Se incorpora el tema de las identidades concibiéndolas no sólo construidas por el proceso de socialización, por generaciones, sino referida a un lugar, a un territorio.

²⁴ Se recomienda en este sentido el trabajo de Cunill Grau, Nuria (1997) donde propone la ampliación de lo público, tanto de lo estatal como de lo “público no estatal”, por un lado, y la “publicación” de la administración pública, por otro, como objetos de una “reforma administrativa post-burocrática”. Definiendo “lo público” como lo que es de todos y nos concierne a todos.

²⁵ Este replanteamiento está en manos de autores que calificamos como “neoinstitucionalistas histórico-estructurales” entre los que incluimos, entre otros, a Skocpol, Theda. (1988 y 85); Evans, Peter (1995 y 93); Atkinson M. y Coleman, W. (1998); y Mann, Michel (1984).

²⁶ Se recomienda, sobre el tema: Mayntz, Renate (1999) y Peters Guy, B. (1998).

²⁷ Representación de intereses transparentes, visibles ante la opinión pública. Porque representación de intereses para el diseño de las políticas hubo antes con el pluralismo y el corporativismo, pero éstos operaban en los lobbies en donde se contactaban los grupos y los políticos o burócratas.

²⁸ Sobre la idea de networks o policy networks y su aplicación al tema se puede consultar a: Cohen, J. y Roger, J. (1995); Locke, R. M. (1995); Atkinson, M. y Coleman, W. (1985) y Mann, Michel (1984), entre otros

parente e igualitaria se pueden resolver los problemas de acción colectiva de las políticas. Los actores y las lógicas “enraizadas” (Evans, 1995) en determinadas redes de intereses con un referencial institucional permiten un mayor grado de “*accountability*”²⁹ y responsabilidad ciudadana. Estos planteos se oponen al neoinstitucionalismo basado en la “*rational choice*” al concebir al Estado como “arena” de conflictos de intereses lo cual, como sostiene Peter Evans (1993), no constituye un problema sino una solución.

Por otro lado, se da un replanteo del tema de las reformas (a fines de los 90) – “segunda generación de reformas”- que se refieren a la relación Estado/mercado evaluando críticamente los resultados en torno a la búsqueda estabilidad económica pero también incorporando en sus diagnósticos los efectos perversos de las reformas implementadas en la primera generación de reformas privatizantes- en cuanto a sus costos sociales y problemas de gobernabilidad a mediano y largo plazo. Incluso quienes diseñaron estas reformas pro-mercado de la década anterior pasan a incluirse en este proceso de revalorización de lo político otorgando un rol fundamental al Estado y preocupándose por la creación de coaliciones de apoyo a las reformas políticas³⁰. Aceptan el papel regulador del Estado y se trata, no ya de un tema de propiedad de los bienes públicos, sino de modalidades de gestión. Se plantean crear agencias autónomas que lleven a cabo competencias del Estado o administren sus bienes mediante contratos con el Estado que los regularía. Estas “agencias” tendrían una gestión equivalente a las empresas privadas compitiendo entre ellas, flexibilizando el mercado laboral, dándole un importante papel a los gerentes. A esta corriente de gestión se le denomina *New Public Management* o nuevo gerenciamiento público³¹.

El tema de la “*governance*”³² –o buen gobierno (traducido como gobernanza o gobernanca)- se vincula, así, al del desarrollo y se establece un vínculo teórico con el tema del “capital social” (Putnam, 1996) y con el de las políticas públicas activas, no sólo residuales o complementarias ni derivadas de la operación normal de los mercados (Rabotnikof, 1999: 42).

Lo político revalorizado no es necesariamente lo que lo identifica con los partidos políticos y lo electoral, sino con las grandes decisiones que orientan a una sociedad, con lo público como “lo que es de todos y nos concierne a todos” (Cunnil Grau, 1997: 142).

La democracia en los distintos ámbitos (local, nacional, laboral, sindical, etc.) también es revalorizada pero ya no sólo como reglas -necesarias pero no suficientes- sino como una interacción permanente y compleja entre diversos tipos de actores. Como concertación que integra el conflicto articulando intereses y racionalidades distintas no reductibles a una sola -sea ésta “tecnocrática”, “popular”, “elitista” o “de base”- (Arocena, 1995: 49). Así, se dan cada vez con más fuerza los planteos de “democracia participativa” vincula-

dos estrechamente con las nuevas formas de ciudadanía.

3.4. Sociedad, Capital Social y Democracia Participativa

En estrecha relación con el tema de la democracia y la revalorización de lo político, se estudia la participación trascendiendo los canales institucionales, prestando atención no sólo a los movimientos sociales sino al sistema político. La participación, ya sea catalogada de “popular” o de “ciudadana” se desmitifica percibiendo que también puede ser clientelar o corporativa, debiendo analizar las redes socio-institucionales que vinculan las instituciones a los actores sociales. Por otra parte, se comienza a visualizar que la participación de los actores sociales, no se puede dar por pura vocación reformista de los gobernantes, porque si no existe un tejido social asociativo los canales que se puedan abrir desde el Estado serán ocupados por actores no representativos de la sociedad civil.

Los movimientos sociales comienzan a ser vistos por las ciencias sociales en su complejidad, sin intereses pre-establecidos o tendientes a un proyecto de sociedad prefijado sino, muchas veces, con motivaciones inmediatas, particularistas y contradictorios. No se deja de visualizar, por esto, la importancia de movimientos relacionados con derechos sin base individual (de género, religiosos, étnicos, medioambientales, derechos humanos, etc.) o con derechos adscritos a la vida social (vecino, consumidor, usuario, etc.). Pero también se estudian las nuevas formas de segregación socio-espacial y los “nuevos marginales” (Castells, 1991), los “no actores”, los “no organizados” y las identidades de pequeños grupos urbanos “tribales” que compiten entre sí en los territorios metropolitanos que dan cuenta de nuevos patrones de acción colectiva muchos más laxos, flexibles, espontáneos e incontrolables estructurados en redes (Granovetter, 1985; y Tomás Rodríguez Villasanté, 1998)

Según Offe (1988) lo que sucede es que se ha incorporado un nuevo paradigma de la política basado en el “mundo de vida” (1987 y 94) que implica un cambio cultural de envergadura³³ ya que visualiza a la política como “un modo de actuar” en función de valores como la autonomía y la libertad. Esto se manifiesta en movimientos sociales que crean un espacio para la política no institucional politizando cuestiones que tienen que ver con el territorio y con la actividad o el trabajo pero también con la identidad sexual, étnica, nacional o lingüística. Este nuevo “modo de actuar” se preocupa más por la alienación que por la escasez, se centra en la identidad más que en el interés, más en el “ser” que en el “tener”, en la libertad que en la igualdad. Se incorporan así algunas categorías habermasianas de la teoría de la acción comunicativa basada en el “mundo de vida”³⁴. Nótese que este enfoque da cuenta de un espacio para la política no institucional lo que no significa una despolitización sino, por el contrario, una politización de temas

²⁹ Término que definiremos, para los fines de este trabajo, como rendición de cuentas de parte del gobierno o los representantes ante la ciudadanía.

³⁰ Como sostiene Rabotnikof, Nora (1999) el Banco Mundial, que en los años 80 y principios de los 90 fuera uno de los promotores del desmontaje de las instituciones estatales, modifican su postura en 1997 afirmando que en las llamadas reformas de segunda generación se trata no sólo de favorecer las fuerzas del mercado sino de “redefinir la importancia decisiva del factor político y Estado para los países en procesos de desarrollo” (pág.40, citando documento BID, 1998). ³¹ La bibliografía sobre el tema es abundante y, está muchas veces, implícita en las recomendaciones de los organismos multilaterales de cooperación internacional pero de los primeros autores sobre este enfoque es Boston et al. (1996).

³² Es imposible relevar aquí la extensa bibliografía sobre el tema pero podemos decir someramente que, en sus visiones más amplias este concepto incluye la gobernabilidad política, pero también la competitividad económica y la integración social.

³³ Recordemos que el viejo paradigma se basa en la participación instrumental orientada por los objetivos del crecimiento y la seguridad que se plantean el problema de la escasez de los distintos tipos de recursos. Este paradigma se plasmaba en la democracia representativa y en la competencia partidaria.

³⁴ Espacio en el que se desarrolla el rol creativo del actor social. La racionalidad que se desarrolla en este “mundo” es de acción comunicativa –y no instrumental- que busca la deliberación.

antes considerados “de lo privado”, “de lo individual”, “de lo social”.

En concordancia con los últimos enfoques sobre el rol del Estado y su reforma surge una serie de conceptos entre los cuales no podemos dejar de mencionar el de “capital social” (Putnam, 1996)³⁵ que estimula el control ciudadano, la exigencia de rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos. A la vez implica una “cultura cívica” que es acumulada a lo largo de la historia y se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen el desempeño del gobierno. Así, a una sociedad fuerte le corresponde un Estado sólido, trascendiendo la dicotomía entre ambos, el problema del “buen gobierno” vuelve a vincularse, como en los orígenes de la teoría democrática, al de una “buena sociedad” o sociedad virtuosa.

Resurgen los planteos de “democracia participativa” que intentan retomar la antigua tradición griega de articulación entre polis y demos afectando no sólo la relación ciudadano/gobierno sino de los ciudadanos con lo público –estatal o no-, con la ciudad, con el territorio. Se propugna una ciudadanía activa donde los ciudadanos son co-responsables por la organización de ese espacio público³⁶. Aparecen planteos como el del Sistema Público No Estatal (SPNE) que no pertenece al Estado pero tampoco al mercado, teniendo fines públicos, con lo cual se desmonopolizan y se amplía lo público (Bresser Pereyra y Cunnil Grau, 1998; y Cunnil Grau, 1997) creándose un cambio de colaboración con el Estado³⁷. Held (1992) denomina “democracia participativa”, combinando la tradición liberal y la marxista, teniendo como características principales serían: la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciéndolos responsables ante sus afiliados; (...) y manteniendo un sistema abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (pág. 97).

No podemos desarrollar, aquí, este tema pero nos referimos a los planteos del SPNE, desarrollamos brevemente a la otra visión de lo político de Offe (1988) y a la definición de Held que consideramos amplia y suficiente para los objetivos de este artículo. También podríamos mencionar la idea de “democracia deliberativa” de Habermas (1987 y 94) que se basa en conseguir el consenso entre los distintos actores para que una decisión, después de una deliberación pública, sea democrática³⁸.

3.5. El desarrollo territorial: más allá de la economía

En lo que corresponde al *desarrollo* se estudian las transformaciones en el modelo de acumulación flexible, resca-

tando actores y actividades que contribuyan a revalorar los factores de endógenos de desarrollo para la necesaria inserción internacional. Se trata de planteos neo-cepalinos que buscan un desarrollo autosostenido y con equidad social (CEPAL, 1990) en el que el Estado debe asumir una serie de responsabilidades pero bajo patrones diferentes al período de industrialización sustitutiva y de la fase de ajustes neoliberales³⁹. Así, se vuelven centrales las políticas sociales y de desarrollo nacional y local insertas en el irreversible proceso de mundialización de la economía.

Se propone lograr un “*modo de desarrollo integral*” incorporando una pluralidad de dimensiones, (Arocena; 1995: 142) - económico-productivas y socio-culturales- que implican actores que interactúan en la búsqueda de concertaciones sociales. El diagnóstico comprueba fuertes desequilibrios, tanto sociales como regionales, por lo cual se retoma el tema de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) por su incidencia en el empleo y en las dimensiones endógenas del desarrollo⁴⁰.

Esta corriente reconoce la importancia de la dimensión político-administrativa del desarrollo ya que establece el marco para las políticas territoriales que busca promover la creación de un entorno innovador que promueva el “desarrollo territorial”⁴¹. Esta idea de “desarrollo territorial” (Albuquerque, 2002:42) alude a un concepto de “*territorio*” que permite ver que el desarrollo depende de la “introducción de innovaciones tecnológicas, sociales, institucionales, organizativas y culturales en las unidades productivas y tejido empresarial; en las organizaciones en general (universidades, centros de investigación y desarrollo, organizaciones empresariales y sindicales, etc.); y en el conjunto de la Administración Pública” (Albuquerque, 2002: 48). Parece retomarse, entonces, la integralidad y la mirada sobre los fenómenos sociales que caracterizaron a otras etapas de las ciencias sociales pero ahora incorporando la complejidad y la incertidumbre.

Planificación estratégica vinculada a la descentralización- En esta etapa se presentan dos tipos de propuestas referidas a la planificación: por un lado, a nivel nacional, se intenta pasar de la planificación normativa y de procedimiento a la *estratégica*, donde participan los actores implicados; por otro, a nivel local, la propuesta basada en un movimiento rotundo de descentralización política y de gestión (Sabaté y Robert, 1990: 117). Pero se plantea que la planificación local, para ser eficiente, debe ser complementada o articulada con propuestas de carácter más global (Borja, 1984).

Se ve la necesidad de definir formas de planificación socio-gubernamental y movilizar al sistema político en torno a la planificación en sus distintos niveles territoriales. Para esta planificación estratégica local/nacional relacionada con lo global es necesario que los sistemas políticos locales actúen para contribuir a la creación de un espacio de concertación socio-político donde se articulen intereses

35 Ver además: Durston, John (2000); Kliksberg, Bernardo (1999); Cunnil Grau, Nuria (1997) y Rabotnikof, Nora (1999) entre otros.

36 Planteos de este tipo, más allá de las diferencias entre ellos, se encuentran en: Cunnil Grau (1997); Mouffe, Chantall (1999 y 1994); Pateman, Carole (1992) y Rodríguez Villasante, Tomás (1998 y 1999).

37 Este sector comprende organizaciones sociales, movimientos sociales, redes de diverso tipo, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), etc.

38 Entre otros autores sobre democracia participativa que están en esta línea podemos mencionar a: John Rawls (1990 y 2001); y Joshua Cohen (1998).

39 Ver: documento citado de la CEPAL(1990); Curbelo, J. Luis (1994); Albuquerque, Francisco (1994 y 2002); De Franco, Augusto (1998); Aghon et al.(2001), entre otros.

40 Se intenta buscar las condiciones que permitirían entrar en una segunda fase de exportación a partir de la comercialización de productos de mayor valor agregado que cuente con una sólida producción articulada con el sector exportador.

41 Esta propuesta es diametralmente opuesta a las recomendaciones del “Consenso de Washington” recomendamos ver: Göske (2002); Albuquerque (2002 y 1994).

distintos en la creación de un plan⁴². Se trata de crear redes de apoyo político y social que de sustentabilidad a las políticas de desarrollo.

Más allá de los múltiples debates que este tema genera, creemos que hay dos ideas básicas a tener en cuenta: la necesaria articulación entre las políticas macro-económicas y las de desarrollo productivo a distintos niveles territoriales (Göske, 2002; Alburquerque, 2002); y la articulación local/nacional que, mediante un amplio proceso participativo, garantice una planificación eficiente que termine con la falsa antinomia eficiencia/participación.

Así, la planificación asumiría su papel político otorgando un rol central a las instancias de representación y decisión política sabiendo que una planificación de este tipo es una forma de intervención no sólo en lo económico y espacial sino en lo político, social, cultural y organizacional. Se trata de lograr que la planificación estratégica e integral se vaya imponiendo a la normativa y tradicional, ya que la situación de consenso y estabilidad gubernamental que requería esta última no se corresponde con la situación de poder compartido o conflictual como la de la mayoría los países. El consenso y la gobernabilidad, que eran un requisito de la planificación normativa tradicional, son ahora un resultado de la planificación estratégica ya que “busca generarlos en el marco de una democracia participativa” (Sabaté y Robert, 1990: 122). Lo fundamental, así, es la *politización de la planificación* en sus distintos niveles superando su carácter tecnocrático, restrictivo e instrumental. Se advierte que “la gestión (urbana y en general) es una actividad político-técnica” y que “la gestión urbana no se resuelve por una lógica racional-burocrática, sino que supone elección de alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en la sociedad local” (Pírez, 1994: 28).

La planificación estratégica integral implica -aunque no siempre se percibe- la articulación entre desarrollo, participación y descentralización aplicada a lo territorial. Pero esta articulación requiere el análisis del Estado y de los sistemas políticos locales y nacionales, indagando los sistemas organizativos requeridos para enfrentar la crisis y avanzar hacia una modalidad de desarrollo determinado.

Lo *urbano o lo local* tiene una dimensión específica para el análisis global pero sólo puede ser entendido en relación con lo regional, lo nacional y lo internacional en cuanto escalas territoriales; además de entenderse en relación con lo rural como polo supuestamente opuesto.

3.6. La descentralización como instrumento para el “enraizamiento” del Estado.

La descentralización como proceso integral -dentro de la visión de reforma del Estado explicitada anteriormente y de conceptos como los de “capital social” o “enraizamiento” que ligán Estado y sociedad, sería una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región y habría que estudiarla dentro de un proceso más amplio de formación del Estado.

Se necesita avanzar en los planteos que cuestionan la estructura político-administrativa territorial desde el punto de vista de su concordancia con las nuevas formas económicas como con las redes sociales y la diversidad de identidades. Así, se hace cada vez más hincapié en la necesidad de organizar el Estado según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados.

En este sentido nos parece interesante el planteo de Arocena (1995: 76) que divide, en el ámbito local, tres sistemas de acción: -el político-institucional⁴³; el empresarial (o económico-productivo para nosotros); y el socio-territorial. Para nosotros se trata de que el sistema político-institucional se adapte y promueva la innovación en los otros dos.

La descentralización, así, es una nueva forma de articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades, zonas o barrios) que implica una ruptura con esta lógica sectorial-vertical al establecer redes horizontales⁴⁴.

Se supone que una instancia menor desde el punto de vista territorial y poblacional está más cerca de las instituciones del Estado existiendo más transparencia y posibilidades de *accountability*. Existiría mayor capital social y, de esta manera, la descentralización contribuiría a construir sistemas más democráticos y participativos.

Por otra parte, se plantea la discusión sobre la viabilidad de la descentralización y del desarrollo en el contexto internacional que puede interpretarse como: (1) favorable a la descentralización ya que el proceso de globalización haría que las regiones o localidades reaccionaran frente a la debilidad de los Estados (Boisier, 1994); (2) o como no propicio a una descentralización que tenga por objetivo la democracia, el desarrollo local y la equidad, ya que las políticas de descentralización más bien responden a una exigencia del sistema capitalista para el que las sociedades y estados nacionales serían un obstáculo a su proceso de internalización y globalización (De Mattos, 1990),

Estos planteos surgen a partir de la evaluación crítica de la implementación de las políticas descentralizadoras en América Latina y de los enfoques que las inspiraron. Esta lectura crítica es propiciada: por un lado, por el fracaso de las políticas descentralizadoras en cuanto a su capacidad para revertir el proceso de concentración económica -social y territorial- y la deslegitimación de los sistemas políticos; y, por otro, a la pérdida de protagonismo de los movimientos sociales frente a los partidos a partir de las consolidaciones democráticas, a múltiples formas de acción colectiva y a los cada vez más frecuentes estallidos sociales espontáneos.

En la actualidad siguen estando vigentes muchos de los enfoques de esta última etapa donde lo fundamental es que se comienzan a interrelacionar analíticamente los temas territoriales ontológicamente vinculados. Se busca afanosamente una síntesis integradora desde una perspectiva transdisciplinaria que incorpore la complejidad rompiendo con la lógica de pensamiento antinómico heredado del iluminismo.

⁴² Insistimos en que ningún nivel territorial es mejor que otro en sí, depende del contexto histórico y político, no podemos caer en la idealización de lo local. Por tanto, debemos tener en cuenta que los sistemas políticos subnacionales en América Latina, han estado acostumbrados en términos históricos a operar con una lógica clientelista, por lo cual encuentran en el ámbito local elementos que facilitan mecanismos de corrupción por su facilidad de concertación público-privado.

⁴³ José Arocena (1996) lo llama “político-administrativo”

⁴⁴ Arocena sostiene que la lógica sectorial-vertical tiende a crear redes deslocalizadas, desterritorializadas, o sea incapaces de incorporar iniciativas y especificidades locales, que opera desde una lógica tecnocrática y que se ejecuta desde el centro (Arocena, 1995: 76).

4. CONCLUSIONES

Nos hemos propuesto relevar y analizar la visión de las ciencias sociales sobre la descentralización. Podemos definirla como una división administrativa-gubernamental del Estado, aislándola de la sociedad sin poder vincularla al contexto: desarrollo, participación, visión de reforma de Estado. Es imposible hablar de descentralización si no lo hacemos dentro de un paradigma más general que parte de una visión de la sociedad, del rol del Estado y de la relación entre ambos ámbitos. Caracterizando de manera extrema ambos paradigmas en los distintos temas que hemos tratado, podemos decir lo siguiente.

La visión que tengamos de la sociedad y del rol del Estado, depende también de la visión que tengamos del individuo: si lo vemos como un individuo racional, egoísta, maximizador de su propio beneficio al menor costo, estamos dentro del paradigma de la *rational Choice*; si concebimos como un individuo solidario con una visión de lo público como ciudadano activo, sujeto de distintos tipos de derechos, estamos en el paradigma democratizador.

A su vez la sociedad será una arena de competencia entre ese primer tipo de individuo, equivalente a mercado, nos hallamos en el paradigma neoconservador; por el contrario constituirá un ámbito donde se pueden desarrollar lazos o redes sociales horizontales, basadas en lo cotidiano o trascendiéndolo, solidarias que se asienta a lo largo de la historia creando capital social, estaremos en el paradigma democratizante.

Si nuestra concepción de Estado es separada de la sociedad, y cumpliendo sus funciones mínimas (policía y defensa) sin intervenir en el mercado, nos ubicamos claramente en el primer paradigma; si, por lo contrario, le damos un rol fundamental al Estado como una parte sustancial de “lo público”, como la arena en donde se dirimen conflictos de diverso tipo, y como el articulador y regulador de los diversos intereses que se dan en la sociedad (incluyendo el mercado), podemos decir que estamos en el segundo paradigma. Estos dos conceptos de Estado nos dan el modelo final que se pretende con las reformas del Estado.

Si vemos al desarrollo como sólo crecimiento de la economía orientada hacia afuera, hacia un mercado globalizado dominado por las grandes potencias y organismos multilaterales, estamos en el paradigma neoconservador; sin embargo, si vemos al desarrollo como crecimiento pero con un modelo sustentable y con distribución de la riqueza, la búsqueda de la equidad social y territorial, y la integración de la sociedad, nos ubicamos en el paradigma democratizante.

La participación se puede ver como la intervención del ciudadano (o vecino) en las políticas públicas. Pero el proceso de toma de decisiones tiene varias etapas: iniciativa, establecimiento de preferencias, elección de una de ellas-decisión-, implementación y evaluación y control de este proceso. Si damos participación con fines instrumentales, solo en la etapa de implementación, es con el fin de abaratar los costos y nos ubicamos en el paradigma neoconservador. Sin embargo, si se abre la participación en las políticas públicas a partir de las iniciativas hasta el control político

estamos refiriéndonos al paradigma democratizante. En el segundo paradigma tendremos una sociedad fuerte con instituciones fuertes –gobernanza-

La política y la democracia pueden verse en su expresión mínima, viéndola como un mercado competitivo donde los partidos compiten por el voto de los ciudadanos, caso en el cual estaremos ante el paradigma neoconservador. Sin embargo, si vemos la política como el ámbito de lo público (estatal o no) y la democracia, no solo como elecciones típicas de las democracias representativas, sino como la acción colectiva de organizaciones o redes de diverso tipo en el diseño e implementación de políticas (democracia enraizada o democracia participativa).

La descentralización tendrá distintos objetivos en los dos paradigmas y estará basada en las visiones de sociedad, de Estado, de relación entre ellos así como de desarrollo, de participación y democracia de cada uno de éstos. En el paradigma neoconservador le otorga mucha importancia a la descentralización (coincidiendo con el paradigma democratizante) pero tiene por fin la derivación de las demandas sociales hacia la periferia del aparato del Estado, otorgándoles atribuciones, competencias y desconcentrando servicios. De esta manera se reduce el déficit fiscal del Estado Central ya que no se le transfieren en la misma proporción, con lo cual el Estado sub-nacional tiene que privatizar o terciarizar esas funciones o servicios. Así descentralización equivale a privatización.

En el paradigma opuesto la descentralización debería significar una transferencia de poder desde las instancias las instancias centrales del Estado Nacional hacia las periferias subnacionales o locales. Pero para que ésta sea real se debe transferir poder jurídico y administrativo, político (autonomía y efectividad), económico (o fondos o capacidad impositiva pero autonomía presupuestal), de organización, de poder escoger instancias participativas exigiendo algunas para dar garantías de accountability a la ciudadanía local, de capacidad de diseño de políticas de desarrollo en coordinación con los otros niveles de gobierno y los suyos propios o la participación en la planificación estratégica nacional, etc. Esto sería delegar o transferir capacidades de gobernar y de participación ciudadana.

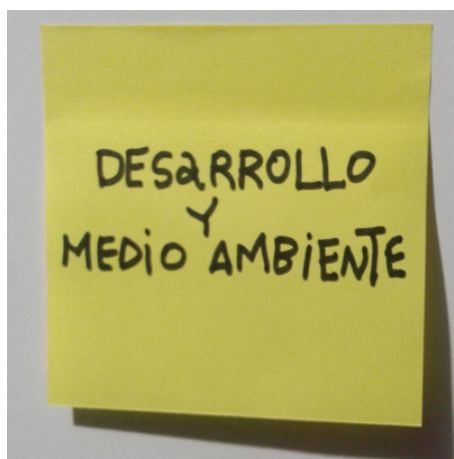
En definitiva, la descentralización depende del paradigma en que está inscripto y las definiciones en los otros temas, pero también del proyecto político estratégico. Si el proyecto político cree en el mercado como distribuidor socio-económico, en la competencia, en el individuo maximizador estamos en presencia del paradigma neoconservador⁴⁵. Si lo que se busca es que el mercado funciones pero se cree que solo puede hacerlo con la regulación del Estado, para un proyecto que busque la distribución social y territorial de la riqueza, la equidad y la integración social y política de los actores sociales estamos en el paradigma democratizante y su correspondiente proyecto político.

Esperamos, con este trabajo haber aclarado algunos conceptos que se confunden en las ciencias sociales, pero también en la gestión o implementación de políticas de parte de técnicos o políticos no demasiado conscientes del contenido y la interrelación de los temas aquí trabajados.

⁴⁵ Eso no quiere decir que no estén de acuerdo en implementar políticas sociales pero con carácter focalizado, dirigidas a los sectores al margen del mercado.

5. BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, Francisco (2002). "Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina y el Caribe", en Góspe, Joaquim: *La Dimensión Local Del Desarrollo: Enfoque Territorial, Tejido Productivo Local, Concertación De Actores Y Aprendizajes Para La Acción*. Fundación F. Ebert, Santiago de Chile.
- ___ (1997) *Metodología para el Desarrollo Económico*, Santiago de Chile, ILPES
- ___ (1995) La situación económica actual en América Latina y el Caribe", Mimeo, C.S.I.C., Madrid.
- AGHON, G.; Francisco ALBURQUERQUE y Pedro CORTES. (2001) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*. (<http://www.cepal.ct/publicaciones>)
- AROCENA, José. (1995). *El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.
- ATKINSON, M. & W. COLEMAN (1998): "Strong States and Weak States: Sectorial Policy Network in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, Vol 19.
- BANCO MUNDIAL "Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo". Washington D.C., 1991.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1998) "América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina". Informe 1998-99, Washington D.C.
- ___ (1995) "Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y fortalecimiento de la social civil". Dpto. de Planificación Estratégica y Políticas Operativa.
- BENET, Robert J. (1990). *Decentralization, Intergovernmental Relations And Markets: Toward A Post-Welfare Agenda*. O.U.P. Oxford University Press, Oxford.
- BELL, Daniel (1960): *El fin de las ideologías*. Siglo XXI, Madrid.
- BITAR, Sergio (1985): "La naturaleza de la crisis latinoamericana" en *Revista de la CEPAL N°1*, Vol. 27, Chile.
- BOISIER, Sergio (1994): "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina". ILDES, Chile.
- BORJA, Jordi (1984): "Descentralización: una cuestión de método" en *Revista Mexicana de Sociología N°14* UNAM, México.
- BOSCHI, Renato (1999). "Descentralização, clientelismo e capital social na governação urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador", *Revista DADOS N° 4*, Rio de Janeiro.
- BOSTON, Jonathan; J. MARTIN; J. PALLOT and P. WALSH (1996): *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford University Press, 1996.
- BRENNAN, Geoffrey & James M. BUCHANAN. (1995) *The Reason Of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, New York.
- BRESSER PEREIRA, Luis C, y Nuria CUNILL GRAU (1998): "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en: *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Paidós/CLAD, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1994) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol.2. El poder de la identidad. Alianza Editorial, Madrid.
- ___ (1991) "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales". En *REVISTA ALFOZ N°180*. Madrid.
- CEPAL, (1990): "La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio". Santiago de Chile.
- COHEN, Joshua (1995). *Associations and Democracy* (with Joel Rogers), Verso, London
- ___ e ROGERS, J. (1995) *Associations And Democracy*. London, New York, Verso.
- CORAGGIO, José Luis: (1991) *Ciudades sin rumbo*, SIAP/Ciudad, Quito.
- ___ (1987) "Descentralización y poder local" en *Textos N° 11*, Centro Ciudad, Quito.
- CROZIER, Michael; S. HUNTINGTON y J. WATANUKI. (1975) *The Crisis Of Democracy*, New York University Press, New York.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1997) *Repensando Lo Público A Través De La Sociedad: Nuevas Formas De Gestión Pública Y Representación Social*. CLAD/Nueva Sociedad, Caracas.
- CURBELO, José Luis (1994) "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo" en *Revista La Piragua N° 8*. CEAAL. Santiago de Chile.
- DAHL, Robert. (1987) "*Prefacio a la teoría democrática*". Ediciones Gernika México.
- DE FRANCO, Augusto (1998): "Desenvolvimento local integrado e sustentável. Dez consensos", Proposta N° 78, setembro/novembro.
- DE MATTOS, Carlos A. (1990): "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional". SIAP N° 89, Santiago de Chile.
- DINIZ, Eli (1995): "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90", *Rev. Dados N° 3*, Rio de Janeiro.
- DURSTON, John (2000). *¿Qué es el Capital Social Comunitario?*, Serie Políticas Sociales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- EVANS, Peter (1995) *Embedded Autonomy*. Princeton, University Press.
- ___ (1993): "O estado como problema o solução". *Lua Nova N° 28/29*. San Pablo.
- FINOT, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", ILPES/ONU/CEPAL, Santiago de Chile.
- GRANOVETTER, Mark. (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*.
- GÓSPE, Joaquim (2002): "*Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistemático e integrador*", GÓSPE, Joaquim(ed): *La Dimensión Local Del Desarrollo: Enfoque Territorial, Tejido Productivo Local, Concertación De Actores Y Aprendizaje Para La Acción*. Fund. F. Ebert, Santiago de Chile.
- GEDDES, Bárbara (1990): "Building State Autonomy in Brazil, 1930-64", en *Comparative Politics N° 2*.
- GUY PETERS, B. (1998): *Globalization, institutions and governance*. (<http://www.iue.it/RSC/Peters>).
- ___ (1992) "Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso", *Revista Dados N° 3*.
- HABERMAS, Jürgen (1987): *Teoría De La Acción Comunicativa*, Tomo I y II. Madrid, Taurus.
- ___ "Tres modelos de democracia", *Agora* año 1, 1994
- HAGGARD, Stephan (1996): "A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, C. (org.) *A nova América Latina*. FGV, Rio de Janeiro.
- ___ y KAUFMAN, Robert (eds) (1992) *The Politics Of Economic Adjustment: International Constraint, Distributive Conflicts And The State*. Princeton, University Press. Princeton.
- HAYEK, Friedrich August von (1985): *Camino de Servidumbre*. Madrid, Alianza HELD, David (1992): *Modelos de democracia*. Alianza, México.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1995): *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Edit. Paidós, Buenos Aires.
- INGLEHARDT, Ronald (1990): *Cultural Shift In The Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, Princeton.
- KLIKSBERG, Bernardo (1999): "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL N° 69*.
- KRUEGER, Anne. (1994) "The political economy of the Rent-Seeking society" en *American Political Science Review N° 3*
- FUKUYAMA, Francis. (1990). *¿El Fin de la Historia?*. Madrid, Claves.
- LOCKE, Richard M. (1995) *Remarking the Italian Economy*. New York, Cornell University Press.
- MANN, Michel (1984). "The autonomous power of State" en *Archives Européennes de Sociologie* 25.
- MAYNTZ, Renate (1999): "Theorie della governance. Stide e perspettive", en *Revista Italiana di Scienza Política*, Año XXIX, N° 1.
- MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO (1995) "Intergovernment relations in Uruguay" en Stuar Nagel (comp) *Political Reform En Developing Nations*, Illinois University Press.
- MOUFFE, Chantal (1994) "La política y los límites del liberalismo", *Agora*, año 1.
- ___ (1999) *El retorno de lo político*, Paidós.
- NOZIK, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Basil Blakwell
- OATES, Wallace (1993): "Fiscal federalism and economic development", *National Tax Journal N° 2*.
- O'DONNELL, Guillermo: (1992/1): "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH N° 61*, Montevideo.
- OFFE, Claus (1988). *Partidos políticos y movimientos sociales*. Editorial Sistema. Madrid.
- PATEMAN, Carole (1992), *Participação e teoria democrática*, Paz e Terra. Rio de Janeiro
- PÍREZ, Pedro (1994) "Condiciones para una definición pública de la política urbana" en AECI/IMM/CAM: *Descentralización y Participación Ciudadana*. Montevideo.
- PUNTMAN, Robert D. (1996): *Comunidade E Democracia: Experiencia Da Italia Moderna*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- RABOTNIKOF, Nora (1999): "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM" en *Perfiles Latinoamericanos N° 15*, diciembre .
- RAMOS, Joseph (1997): "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", en *Revista de CEPAL N° 62*.
- ___ (1993): "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", en *Revista de la CEPAL N° 50*, agosto.
- RAWLS, John: *El derecho de gentes y "una revisión de la idea de razón política"*, PAIDÓS, Buenos Aires, 2001
- RIVOIR, Ana L. (1996): "Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina" en *Revista de Ciencias Sociales*, FCU, Montevideo.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás (Comp.) (1999) *Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad.
- ___ (1998): *Del Desarrollo Local A Las Redes De Mejor Vivir*. Buenos Aires, Lumen/Humanitas.
- SABATÉ, Alberto F. y Federico G. ROBERT. (1990): "Planificación urbana: evolución y perspectivas", en José Luis Coraggio ed): *La investigación urbana en América Latina*, Centro Ciudad, Quito.
- SKOCPOL, Theda (1985): "Brining the State back: strategis of analysis in current research", en Evans P, D. Rueschemeyer y T. Skocpol: *Bringing the stateback*, Cambridge University Press, Cambridge
- ___ (1989) "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual", *Zona abierta, n° 50*
- STIGLER, George J. (1982): *The economist as preacher and other essays*. University of Chicago Press, Chicago.
- TIRONI, Eugenio y Ricardo LAGOS (1991): "Actores sociales y ajuste estructural" en *Revista de la CEPAL N° 44*, Santiago de Chile.
- TOPALOV, Christian (1990): "Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965", en Coraggio, J.L. (comp.) *La Investigación Urbana En América Latina*. Tomo III, Ciudad, Quito.
- VENEZIANO, Alicia (2009): *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma de Estado: una vinculación pendiente*, CSIC/Orbe, Montevideo.
- ___ (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. INAP, Madrid.



Ecocertificación en Uruguay: Ejemplo mundial para el cuidado del medio ambiente y llave para la inserción en cadenas de custodia de productos finales eco certificados.

Por Ing. Agr. Forestal Pablo Reali (Ph. D.) –Secc. Universitaria, PS.

1. ¿Qué es la Ecocertificación forestal?¹

En términos generales, la certificación es una acción llevada a cabo por un tercero, mediante la cual se asevera con adecuado nivel de seguridad que un determinado producto o servicio se realiza en conformidad con estándares especificados (SIKOD, 1996).

La eco-certificación forestal en particular, es un tipo de procedimiento, voluntario y formal, que permite establecer que la calidad del manejo del bosque practicado por una empresa, grupo, productor o administrador es acorde con determinados estándares (BASS, 1998).

En el proceso de eco-certificación forestal un certificador, que actúa como tercero y es independiente, expresa por escrito la seguridad técnica de que el manejo sostenible de bosque que realiza la empresa, grupo o administrador conforma los estándares especificados. Esta certificación suele ir seguida de la denominada cadena de custodia de los productos forestales extraídos de bosques certificados y del etiquetado de los productos manufacturados.

En general existe un amplio consenso técnico que concibe a la eco-certificación como un proceso dinámico, que incluye el monitoreo y la reevaluación a intervalos periódicos para verificar el cumplimiento de los estándares prescritos (Díaz, 1999).

En la actualidad, la eco-certificación forestal tiene por objetivo promover la gestión sostenible de todo tipo de bosques y al mismo tiempo vincular las demandas del mercado de productos forestales producidos en forma sustentable con los productores forestales e industrias que puedan ofrecer dichos productos. La cadena de custodia es un proceso de seguimiento que comprende la verificación independiente de un flujo de productos forestales, con sus correspondientes registros, desde el bosque, pasando por la elaboración y llegando hasta el punto final de la cadena de venta (BASS, 1998). Para poder llevar el sello de una eco-etiqueta, el producto debe ir acompañado de la documentación que pruebe que la materia prima con la que ha sido elaborado a su vez proviene de un bosque o plantación certificado y que cada etapa por la que pasó en el proceso de elaboración, hasta su punto final de venta, puede ser correctamente verificada. Esta documentación es denominada “cadena de custodia”.

Por ejemplo, para que un producto forestal pueda recibir el logotipo de FSC, cada eslabón en la producción y transformación industrial de dicho producto debe ser certificado en la cadena de custodia (Figura 1).



Figura 1: Logo del FSC en un producto eco certificado.

47

¹ Sección elaborada a partir de información de: Díaz, D. 1999 y otros autores citados en la bibliografía

Por tanto la eco certificación requiere que los diferentes eslabones de la cadena establezcan sistemas para la creación de un documento que demuestre que los materiales certificados se encuentran separados de aquellos que no están certificados, y también que puedan ser rastreados con exactitud a fin de mantener su identidad y autenticidad a través de todo el proceso de manufactura y distribución.

Costos y Beneficios de la Ecocertificación:

En un estudio realizado en América Latina, CAMINO (1998) indica que los costos de la certificación pueden variar entre U\$S 0,50.- y U\$S 20, por hectárea forestada, dependiendo del tipo de bosque, tamaño y localización de la superficie a certificar.

En general se acepta que el costo de la certificación por hectárea es inversamente proporcional a la superficie certificada. El costo de la certificación está integrado por el costo directo del proceso de certificación y los costos indirectos debidos a las modificaciones que deben aplicarse a las prácticas de manejo, para que éstas alcancen los estándares requeridos. Los costos directos incluyen el asesoramiento por parte de la empresa certificadora, la auditoría, la cadena de custodia y el monitoreo, que suele ser anual.

Los costos directos de la certificación son menores en la medida que se disponga de cartografía y de un inventario a escala de unidad de manejo. Por otra parte se espera que los costos directos disminuyan con la existencia de profesionales capacitados, que puedan integrar equipos de certificación, y de filiales representantes locales de las empresas certificadoras. Los costos indirectos de la certificación, o sea los resultantes de aplicar prácticas de manejo forestal sustentable, suelen ser muchos mayores que los costos directos de certificación. De acuerdo a DUBOIS et al (1995, cit. en SIKOD, 1996) los costos indirectos pueden llegar a duplicar los costos de la aplicación de un manejo forestal convencional.

Sin embargo, los posibles costos adicionales en los que se incurre al iniciar el proceso de certificación se transforman en una inversión, dados los beneficios económicos que reportan al empresario forestal:

- Logísticos y de gestión en la empresa: que una mejor planificación de las prácticas, organización del trabajo y disminución de accidentes laborales.
- Mejoran la imagen de la empresa, incrementando su competitividad.
- Mejoran el acceso a mercados preferenciales, con altos valores de comercialización de productos, los cuáles están restringidos a productos eco certificados.
- Abaratan y simplifican la obtención de permisos ambientales.
- Facilitan y abaratan el acceso al financiamiento.

Por un lado desde el punto de vista social y ambiental los

beneficios del proceso son evidentes, pero al mismo tiempo hay que resaltar que son una de las pocas formas que posee un consumidor para informarse a la hora de adquirir productos producidos de modo sostenible.

Por otra parte está demostrado que la presencia en el mercado de un importante porcentaje de productos eco certificados hace subir los estándares ambientales del resto de la producción ².

Hansen (1998) realiza un análisis exhaustivo de las ventajas de la eco certificación forestal reafirmando que tiene un efecto positivo sobre la imagen de la empresa al aumentar la credibilidad de la misma, principalmente ante grupos ambientalistas. Además, de acuerdo al mismo autor, la certificación mejora de varias maneras la competitividad de la empresa. Permite por un lado lograr posiciones en mercados verdes, obteniendo mejores precios por los productos, y abre la posibilidad de nuevos mercados. Por otra parte, facilita la obtención de capital para la expansión de la empresa, al transmitir una mejor imagen basada en la aplicación de un manejo sustentable.

Pero una cuestión socialmente relevante para el modelo de desarrollo inclusivo es que la certificación puede mejorar el acceso al mercado de pequeños productores forestales.

También existe evidencia empírica sobre su impacto positivo en la mejora de la planificación del productor forestal y la mejor administración de la empresa. Para beneficio de la sociedad y sus capacidades propias y no sólo de las empresas o la cadena forestal en sí misma ya que la certificación se apoya en las estructuras normativas y jurídicas locales y favorece el cumplimiento de las mismas.

La eco certificación forestal es además una importante herramienta en la lucha contra el cambio climático. Además de la madera y productos no maderables del bosque, se abren también nuevas oportunidades de mercado para los servicios ambientales provistos por bosques cuyo buen manejo es garantizado a través de la eco-certificación. Entre otros, se incluye aquí el interés por los bosques como sumideros de carbono. El sector forestal se encuentra estrechamente ligado al cambio climático y puede jugar un papel importante al momento de definir proyectos enmarcados en los mecanismos de implementación conjunta y desarrollo limpio.

El manejo forestal y la forestación ofrecen la posibilidad no sólo de mantener el nivel de carbono fijado, sino también de contribuir al secuestro de dióxido de carbono atmosférico, al actuar los bosques como sumideros de carbono. Pero para que la actividad forestal se convierta en una herramienta eficaz de mitigación del cambio climático es imprescindible construir un acuerdo claro sobre los criterios y las modalidades que se usarán para cuantificar y certificar los beneficios de los proyectos forestales.

2.- Forestación sostenible y eco certificación en Uruguay.

Las exportaciones del sector forestal (madera, celulosa y papel) representan aproximadamente el 17% del total de las exportaciones de bienes del país y han mostrado un notable dinamismo en los últimos años ³. Gran parte de este desarrollo forestal se está realizando de forma sostenible, constituyéndose en un ejemplo a nivel mundial (Figura 2).

² <http://www.explainthatstuff.com/eco-labeling.html>.

³ <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/informe-el-sector-forestal-en-uruguay/>

Global FSC certified forest area: by region

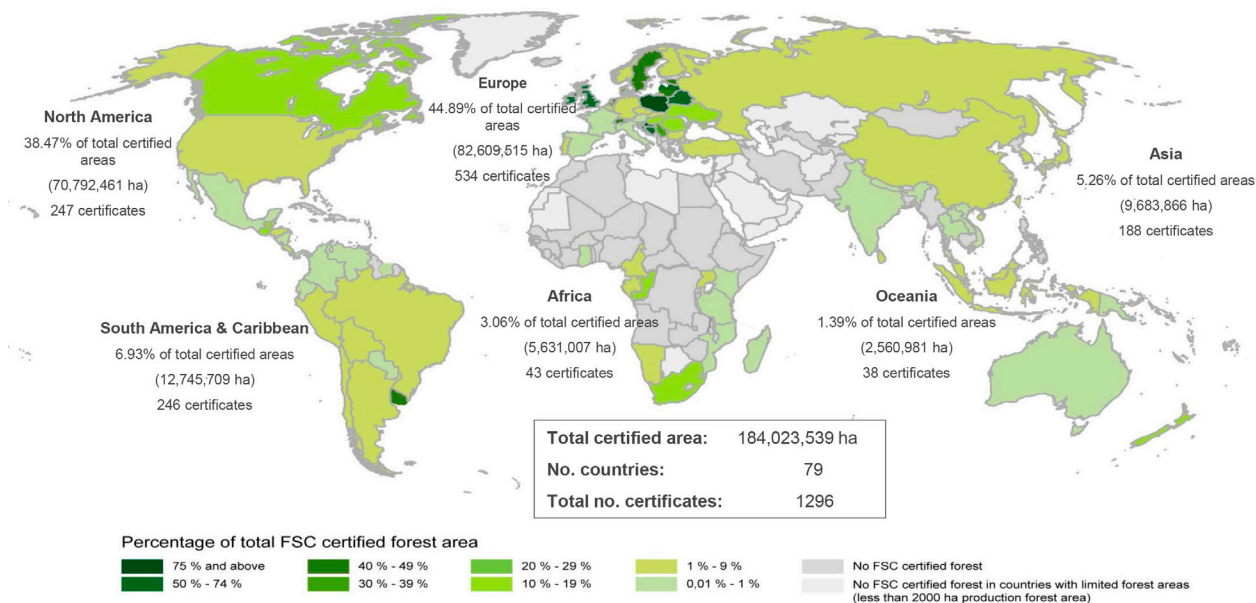


Figura 2: Estado de la eco certificación de bosques en el mundo, mediante la FSC, uno de los dos principales esquemas de eco certificación forestal mundial. Uruguay presenta el mayor porcentaje de bosques eco certificados de todas las Américas, cifra solo comparable a la de algunos países europeos⁴

La política forestal seguida por Uruguay para el desarrollo del sector, conjuntamente con la gran experiencia de sus principales empresas ha asegurado un manejo forestal sostenible en un importante porcentaje de la producción. Según datos publicados por el Diario El Observador⁵, con cierre en el 2015, Uruguay presenta el 80% de su superficie forestal eco certificada. La evolución de este proceso en el tiempo, puede observarse en la Figura 3.

En Uruguay, existen dos modalidades principales modalidades de ecocertificación, tanto de plantaciones forestales, como de industrias forestales: el esquema del FSC y la norma UNIT 1152 homologada PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification).

Este éxito alcanzado en la eco certificación de los bosques uruguayos tiene como origen un importante movimiento de larga data en la producción forestal sostenible, llevado a cabo por un importante número de actores públicos y privados en la materia. Por cierto que la relación entre un Estado regulador de la actividad del mercado, conductor estratégico de la misma hacia la agregación de valor y la prevención y reducción efectivas del cambio climático no se agota en la integración de los productores forestales al proceso de eco certificación y exige la integración activa de las comunidades y la más amplia información de la ciudadanía. Pero no se deben desdeñar los logros alcanzados en la última década ni los aprendizajes realizados por el Uruguay y sus capacidades técnicas. Por ejemplo, ya en 2004

Forestación Responsable

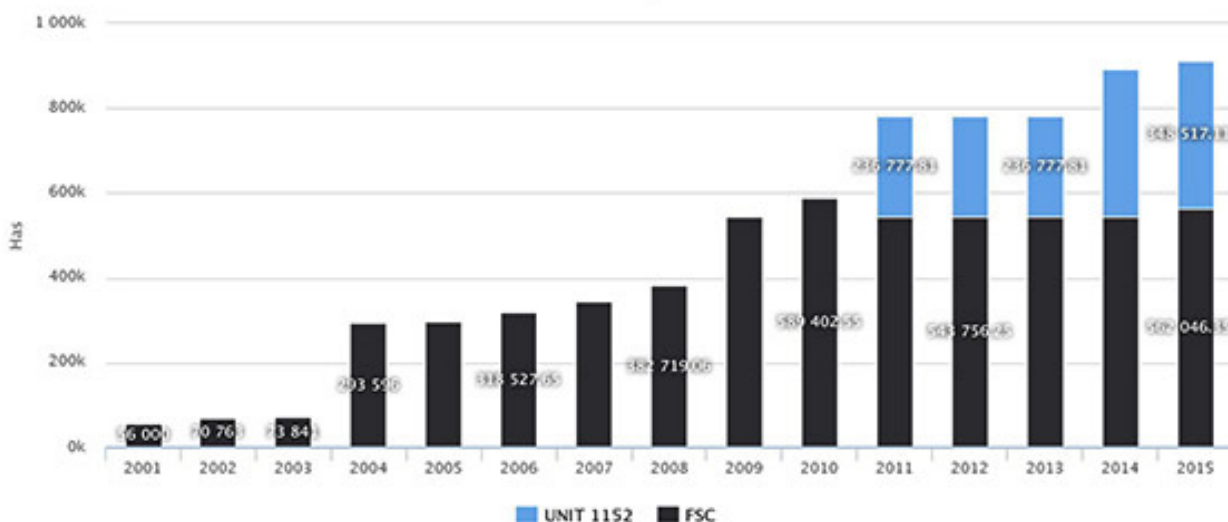


Figura 3: Evolución del área total eco certificada en Uruguay, discriminando por los dos esquemas certificadores predominantes.

Fuente: DINAMA 2015⁶

⁴ <https://ic.fsc.org/preview.facts-and-figures-november-2014.a-3810.pdf>

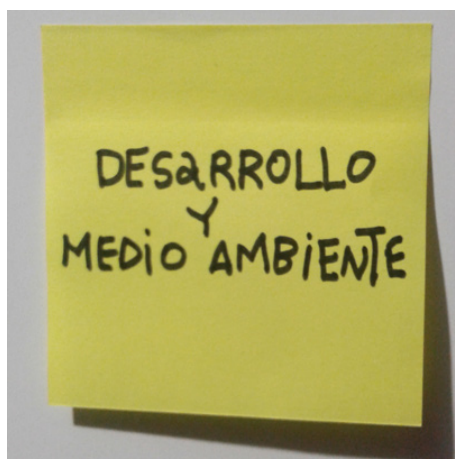
⁵ <http://www.elobservador.com.uy/uruguay-tiene-80-del-area-forestada-certificacion-n303267>

⁶ http://www.dinama.gub.uy/indicadores_ambientales/ficha/gestion-forestal-responsable/

había sido aprobado el Código Nacional de Buenas Prácticas Forestales, elaborado por un grupo de trabajo integrado por la Dirección General Forestal, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, el Departamento Forestal de la Facultad de Agronomía, la Asociación de Ingenieros Agrónomos del Uruguay, la Asociación de Empresas Contratistas Forestales del Uruguay y la Sociedad de Productores Forestales ⁷.

Bibliografía:

- BASS, S. (1998): La certificación forestal - el debate acerca de los estándares. Red Forestal para el Desarrollo Rural. Documento de la Red 23b. Verano '98. ODI, Londres. 23 pgs
- CAMINO, R. de y ALFARO, M. (1998): La certificación en América latina: experiencias hasta la fecha. Red Forestal para el Desarrollo Rural. Documento de la Red 23c. Verano '98. ODI, Londres. 27 pgs
- Díaz, D. (1999). XIV JORNADAS FORESTALES DE ENTRE RIOS Concordia, Noviembre de 1999.
- HANSEN, E. (1998): Understanding forest certification. Oregon State University Extension Service. Oregon. 2 pgs.
- SIKOD, F. (1996): Certification Process in Sustainable Forest Management. Economic Concept and Indicators. En: Proceedings of the Conference Economic, Social, and Political Issues in Certification of Forest Management. Malasia.



La vuelta a casa y la nueva peripecia

Eduardo de León ¹

Desde el año 2005 los gobiernos del Frente Amplio, con aciertos y errores, realizaron reformas de estructura, institucionales y cambios culturales

que, dentro de términos de intercambio comercial parcialmente favorables, permitieron alcanzar un crecimiento alto abatiendo desigualdad, logrando mejoras relevantes de salario real y pasividades y fuertes caídas de la pobreza estructural. Desde el mundo lejano de aquel boceto programático de 1971 la historia de 35 años transportó al proceso uruguayo de cambios adentro de la atmósfera de otro planeta y asumió una praxis reformista pero sin participación ciudadana activa ni teoría ni tensión ideológica. El contraste franco entre las ideologías intensas del 70 y la atonía de las primeras décadas del siglo 21 parió la orfandad de ideología, de diálogo con la ciencia y de rumbo dentro de una perspectiva nueva de socialismo democrático.

“Todo este tiempo buscándome y no sabía que estaba perdido”

¿Qué nos dice la peripecia uruguayana moderna sobre este legado?

El socialismo uruguayo nace en 1910, luego de dos décadas de luchas del movimiento obrero y es parte del proceso de modernización productiva y social, cambio cultural, democratización política y fundación de un estado de bienestar que vive el Uruguay bajo el impulso reformista de Batlle y Ordoñez.

La primera fundación socialista se estrena en la “coalición democrática” con los liberales progresistas de Eduardo Vaz

Ferreira... *iniciando en el Uruguay una saludable práctica democrática...* Asume un programa mínimo republicano y popular: *separación de la Iglesia y el Estado, jornada legal de ocho horas, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, disminución de los impuestos que gravan los artículos de consumo, protección a los trabajadores del campo, mayores facilidades para la nacionalización de extranjeros, impuesto progresivo sobre el valor de la tierra, representación proporcional, saneamiento de los barrios pobres, construcción de casas para obreros....*

En 1921 la abrumadora mayoría del Congreso del PS se convierte en Partido Comunista y Emilio Frugoni con la feminista socialista Paulina Luisi y un puñado de militantes redactan el Manifiesto de la Refundación.

El manifiesto (recuperado por el historiador Fernando López D’alessandro) sostiene que “*no rechazamos las reformas (porque) pueden ser ...fértils para el proletariado...dentro de las instituciones políticas adelantadas, la Revolución puede hacer gran parte de su camino sin necesidad de la violencia sistemática(...) no eludimos(...) el empleo insurreccional de la fuerza, ultima ratio. Pero no queremos que el proletariado se desgaste por (...) un revolucionarismo efectista que aparte al pueblo obrero de la finalidad socialista(...) y de la legalidad en el cual tantos progresos pueden y deben realizar (...) Estamos con la Revolución de Octubre contra los ataques enconados de la reacción capitalista (...) pero no aceptamos para nuestro medio, las directrices de táctica ni los principios de disciplina ... que el partido que gobierna Rusia ha querido imponer ... Al espíritu escisionista y exclusivista de esas 21 condiciones, oponemos nuestra concepción de la unidad de las fuerzas históricas revolucionarias para la consecución de fines comunes*”.

La relación del socialismo de Frugoni con el reformismo de Batlle y Ordoñez es a la vez de **aliado** de un programa compartido de reformas, **crítico** de las rémoras coloradas de un partido comunitario semiestatal y **motor** de propuestas de cambio estructural. Dice Frugoni de Batlle y Ordoñez... *Surge el Partido Socialista, gran factor de democracia, porque quiere ampliarla y consolidarla con un contenido de justicia social. En la cima del poder público un hombre de visión moderna y fuerte espíritu realizador preside ese espectáculo y marea ascendente, y (es)... un promotor formidable... ha traído... un estado activo, interventor, propulsor del progreso (...) que no cierra los ojos ante las injusticias sociales ... con él se dilata el sentido de la democracia ... impulsor de toda una corriente de reformas... divorcio, ley de ocho horas, pensiones a la vejez, separación de la Iglesia y el Estado, creación de organismos industriales del Estado autónomo...*

El politólogo alemán, Hans Puhle, prestigioso latinoamericano ha dicho que Emilio Frugoni pertenece al grupo de los grandes pensadores del socialismo democrático y el marxismo del siglo 20 y Batlle y Ordoñez al grupo de sus grandes realizadores.

Desarrollo nacional y socialismo reformista

¿Cuál es la visión temprana del socialismo reformista sobre el desarrollo de Uruguay? El punto de partida marxista del posicionamiento ideológico del Partido Socialista es que *“el socialismo solo deberá venir después que el capitalismo haya desenvuelto todas sus posibilidades y cumplido su misión histórica”* y asume la perspectiva del crecimiento con redistribución: *“queremos asegurar al país un ambiente de prosperidad económica, si bien, claro está, con una siempre mejor distribución de la riqueza”*. Por ello *“no tenemos interés en arruinar a los capitalistas que emplean su dinero en empresas útiles”*.

El crecimiento se combina con la distribución mediante la implantación gradual de una democracia social (educación, salud, protección laboral, de niñez, madres y jubilaciones como bienes públicos) basada en la **calidad institucional** de una democracia política de amplios canales de participación ciudadana y social con garantías y pluralismo.

La **maduración del capitalismo y el avance de las fuerzas productivas** requieren un clima propicio para la inversión privada y un **Estado estratégico** capaz de preservar la acumulación endógena del capital del **“imperialismo económico”**.

En relación a la **inversión** Frugoni señala que *“...Los capitales empleados en actividades útiles y empresas de progreso colectivo son beneficiosos al país, y mucho necesitamos aun de su concurso para explotar las riquezas de nuestro suelo y dar impulso al desarrollo industrial y económico de la República...no incurrimos en la puerilidad suicida de cerrar los ojos a la función que los capitales desempeñan en la sociedad actual y a la necesidad de contar con ellos para desenvolver (...) la vida colectiva.”*

Hasta la crisis mundial de 1929 el socialismo reformista defiende el **libre comercio y una economía abierta a la competencia para mejorar la eficiencia de las empresas y reducir la inflación** que castiga al proletariado -célebre polémica de 1917 entre el diputado socialista Celestino Mibelli, luego fundador del Partido Comunista, y Batlle y Ordoñez- y rechaza el **“imperialismo económico”** y el **gran latifundio** que frenan el dinamismo de las fuerzas productivas.

Los sectores estratégicos y monopolios naturales deben pasar a manos de un Estado **“socializado”, “eficiente”, “técnico”** y bajo control de la ciudadanía: *“deseamos preservar de la explotación de los ... capitales extranjeros por el peligro de los imperialismos económicos, las bases naturales de la economía nacional y servicios públicos esenciales, ... y postulamos desde ahora la auténtica socialización (y no la simple estatización) de las industrias que están maduras, por la monopolización privada, para su absorción por la colectividad”*.

La calidad institucional y el respeto a reglas es una dimensión fundamental del progreso: **en toda nuestra acción nos preocupan las instituciones y los sistemas, no los hombres por sí mismos**, explica Frugoni.

Por ello en la Constituyente de 1916 el socialismo coincide con el nacionalista Washington Beltrán en la defensa de las garantías del **voto secreto** contra el viejo sistema de fraude principalmente usado por el coloradismo y con la propuesta colegiada de Batlle y Ordoñez que disuelve la concentración personal del Poder en un continente de caudillos, dictadores, iluminados y política personalista.

En esa etapa histórica el socialismo reformista impulsa reformas sociales e institucionales para mejorar la condición obrera y la posición de la clase trabajadora y concibe al desarrollo como un **proceso endógeno**.

La base social es una amplia coalición de productores, medianos y pequeños empresarios, trabajadores y clases medias productivas: *El Partido Socialista se erige, en todas partes, en defensor de la pequeña propiedad rural contra los avances de la gran propiedad y se esfuerza en librar a los productores autónomos del campo, de la tiranía del capital y de las exacciones del Fisco.*

Dentro de la matriz productiva del Uruguay de las primeras décadas del siglo 20 ello supone resolver la **cuestión agraria** superando la baja inversión en cambio técnico, el vacío poblacional inducido por el latifundio ganadero que requiere pocos trabajadores, y la falta de tierras para la pequeña y mediana producción rural. En la Convención Constituyente de 1917 el Partido Socialista es la primera fuerza política que plantea la reforma agraria -*“los medios que propone...conducen a eliminar el latifundio privado”*- mediante fuertes impuestos que castiguen el bajo nivel de inversión o promuevan el arrendamiento de tierras a bajos precios asegurando el acceso a la tierra de los productores medianos o pequeños y creando una gran clase media rural.

Durante la primera mitad del siglo 20, y pese a choques externos brutales en 1914 y 1929, el Uruguay logra un crecimiento sostenido sin divergencias con Nueva Zelanda, comparable por población y clima, pero no resuelve dos factores causales centrales del fuertísimo rezago que se manifiesta en la segunda mitad del siglo.

El primero es tecnológico: hacia 1910 Uruguay supera a Nueva Zelanda en productividad de la tierra. El cuello de botella tecnológico de la ganadería uruguaya, comparada con Nueva Zelanda, era el manejo eficiente de pasturas y la adaptación de los suelos para cultivos en lugar de pastoreo.

Eduardo Acevedo creó las facultades de Veterinaria y Agronomía pero la crisis de 1914 mató el proyecto de varios institutos de investigación agropecuaria que apuntaban a resolver los problemas.

El segundo es el latifundio ganadero extensivo que en Uruguay determina una población concentrada en la costa y fronteras con el carozo vacío mientras en Nueva Zelanda la

población se distribuye armónicamente. Entre 1888 y 1940 en Nueva Zelanda el Estado controló el 40% de la tierra y aseguró el acceso de una gran clase media de ovejeros arrendatarios, mientras hacia 1931 en Uruguay sólo quedaba un 4% de tierra fiscal.

El tiempo histórico de promover la pequeña y mediana propiedad rural se terminó desde la propia derrota reformista en la elección constituyente de 1916 y selló para siempre la puerta de un desarrollo democrático agrario.

Nueva izquierda

Desde fines de los años 20 y durante la década del 30 en el fragor de la oposición del régimen terrista se forma una nueva izquierda democrática. El **reformismo radical del socialismo uruguayo se vuelve parte de un arco mucho más amplio de fuerzas inspiradas en el socialismo democrático** con líneas diferentes y matices distintos pero confluyentes en un terreno común. Dentro del batllismo es **Avanzar** que propone un diálogo doctrinario y de acción entre marxismo y batllismo bajo la valiente y lúcida conducción de **Julio César Grauert** (asesinado por la dictadura de Terra en octubre de 1933) y logra una mayoría póstuma dentro de la Convención batllista. El socialdemócrata blanco avanzado **Lorenzo Carnelli** funda la democracia radical. **Paulina Luisi**, maestra y primera médica mujer, encabeza el movimiento feminista y confluye en la formación del PS para impulsar las conquistas del divorcio por la sola voluntad de la mujer y el sufragio femenino o la resistencia a la penalización del aborto.

En los años 30 nace un socialismo original afrouguayo antifascista y antirracista liderado por brillante abogado negro **Salvador Beterbide**, malogrado tempranamente, creador del Partido Autonomista Negro, fundador y director de la revista *Nuestra Raza* (pionera de todo un estilo de humor nacional).

Se destaca la lucha de feministas afrouguayas como María Esperanza Barrios desde el mismo periódico o la pionera feminista Iris Cabral fundadora del primer sindicato de trabajadoras domésticas. A través de Ildefonso Pereda la relación entre el socialismo negro y el socialismo reformista es directa.

En 1929 **Carlos Quijano** es electo diputado por la *Democracia Social* con una plataforma de izquierda antiimperialista, socialista democrática, nacional, antifascista, latinoamericanista y luego, en 1939, funda el Semanario *Marcha* como plataforma cultural y sociopolítica de las generaciones del 45 y el 62 y de la crítica del Uruguay del auge y declive.

El **comunismo** abandona la etapa sectaria estalinista y, como lo mostró López D'alessandro, inicia un aprendizaje racionalista y unitario, en los años del Frente Popular, de nuestra cultura política que incluye la recuperación de Artigas por Francisco Pintos. En 1955 Rodney Arismendi lidera la renovación postestalinista.

La captura del estado y el socialismo crítico

Luego de la crisis mundial de 1929 la industria sustitutiva de importaciones realiza aprendizajes relevantes. Pero a mediados de los años 50 tropieza con el muro infranqueable de la pequeñez del mercado interno sin competitividad industrial exportadora. Es muy débil la burguesía industrial protegida por el capitalismo de los amigos. Frugoni pro-

mueve los derechos sociales universales de ciudadanía y en ese marco impulsa los Consejos de Salarios e instituciones de concertación social desde su primer proyecto de ley de 1913 hasta su proyecto de 1941 que servirá de base para la ley definitiva de 1943 hoy vigente.

Desde la visión del interés general horizontal de la clase trabajadora denuncia la ruta corporativa jubilatoria, basada en privilegios de categorías particulares sin sostenibilidad financiera *“Ha primado... la demagogia de halagar y aún seducir a los gremios favorecidos... y corromper el (bien) público de la jubilación con (...) la fiebre de jubilarse con altas mesadas en plena juventud, y un derecho individual (sin) restricciones... (y sin) plantear la solución a fondo (para) los intereses de la clase trabajadora (...) sobre la base de jubilaciones obreras generales con financiación reforzada por fuertes contribuciones recabadas de los privilegios económicos”*.

La hipertrofia de la expansión clientelar del Estado, la fragmentación corporativa y estratificada de servicios sociales de acuerdo al poder económico, político y de prestigio de cada categoría profesional beneficiada se ubican en el centro de la crítica del socialismo reformista o del alerta constante de Carlos Quijano desde *Marcha*. Hacia fines de los años 40 e inicios de la década del 50 la alianza socialista con el primer batllismo, que perduró en la oposición anti terrista, se convierte en oposición y crítica al neobatllismo y el bloque blanquicolorado plasmado en la “coincidencia patriótica” de 1948 con Herrera o la reforma colegiada de 1952 acordada entre Martínez Trueba y el caudillo blanco ampliando la coparticipación en todos los niveles del Estado y las clientelas cautivas de servicios sociales de punteros políticos.

En el semanario *El Sol* de fines de los 40 destacan las críticas al clientelismo y la falta de verdadero servicio civil: *“Nuestros dirigentes políticos tradicionales no pretendieron nunca crear seriamente la carrera funcionarial (...) del Estado. ...se pide cantidad en vez de calidad, solidaridad política y no eficiencia técnica”*

En 1944 Frugoni expresa su rechazo solitario al capitalismo patrimonialista mediante el contralor de cambios y de importaciones por el Banco República y una comisión honoraria: *“Dejar en sus manos... la facultad de distribuir divisas y regular las cuotas correspondientes a cada industria, da lugar a ese juego tan perturbador y tan corruptor de las influencias particulares y personales. Se resuelve dejar (...) todo librado al criterio discrecional de (...) entidades que se sustraen a la fiscalización inmediata del Parlamento, para todas estas intervenciones que se prestan al favoritismo y obligan a los comerciantes a recurrir a gestiones e influencias que deberían descartarse”*.

Entre 1925 y 1978, 71 reglamentos de comercio exterior fueron aprobados para beneficiar a una sola empresa textil, y 39 para beneficiar a una empresa del caucho. Muchas regulaciones fueron hechas para beneficiar una sola empresa. El 22% de todo el gasto público se usó para subsidios y beneficios al sector industrial protegido.

Economistas socialistas jóvenes como Wonssewer denunciaban el atraso de las capacidades técnicas del Estado uruguayo, falta de cuadros técnicos y estadísticas económicas serias para la toma de decisiones de políticos que no tienen *“la más mínima preocupación de realizar un relevamiento normal de los datos más importantes para las decisiones adoptadas... siempre alrededor de un más o menos... sin censos, sin estadísticas o con estadísticas mal hechas”*.

El neobatllismo “a pesar de sus largos años de participación en el poder, no se preocupó por la formación de un equipo de (...) gobierno... (y) en el reino de improvisación y medidas empíricas se espera que los problemas surjan para entonces tomar medidas que a su vez originan nuevos problemas”. Los socialistas proponen crear un **Banco Central del Uruguay**: “es necesario dotar al Departamento de Emisión de la suficiente autonomía y autoridad para convertirlo en los hechos en un Banco Central”.

Alertan sobre la inflación y el déficit fiscal, exigen responsabilidad fiscal, y piden diseñar un Plan Nacional de Desarrollo (sigue, entre otras, ideas del francés Jean Monnet, padre de la Unión Europea) anticipando la CIDE: “un plan técnico de vastos alcances (...) ensamblando (...) armoniosamente el crédito, la moneda, la reforma agraria, las finanzas y órganos de control democrático (no basta la existencia de un Parlamento libre) que impida la simple hipertrofia del aparato estatal para asegurar la predominancia de un partido político”.

La calidad de la oposición parlamentaria de Frugoni y Dubra en los años 50's - cuando el PS alcanza su mayor gravitación - al derroche fiscal y la ausencia de racionalidad macroeconómica combinada con la irrupción de la “generación renovadora” (Vivián Trías, Orosmán Leguizamón, Raúl Sendic, José Díaz, Reinaldo Gargano, Eduardo Galeano) de los años 50's que logra inserción social en el trabajo rural y el mundo sindical, o la Universidad y la FEUU genera un mix de reformismo, crítica de la parálisis de la sustitución de importaciones, y “tercerismo”. **El tercerismo es otra avenida de la izquierda democrática tanto en relación a los dos bloques de la Guerra Fría como a sus modelos de desarrollo buscando un socialismo diferente y apoyando el movimiento de países no alineados** (Conferencia de Bandung de 1955) al principio contra el propio Frugoni cuya visión internacional permanece bajo el shock de “La Esfinge Roja” (su experiencia en la Unión Soviética).

54

El impacto de la Revolución Cubana alcanza a todo el PS y Frugoni asume el tercerismo y rechaza el proimperialismo de partidos europeos.... “Uno de los deberes esenciales de los partidos socialistas en los países con territorios en ultramar es respetar el principio de autodeterminación de los pueblos, sobre todo cuando estos exigen la independencia, (la conducta del partido francés) es una afrenta a los postulados del socialismo internacional.”

De Maracanã a la autodestrucción: piedra fugaz y entierro

En este marco sobre el final de la década del 50 el PS vive un fuerte influjo de la ideología del nacionalismo popular y el peronismo argentino, victimizado tras el golpe de 1955, que culmina en la experiencia de la Unión Popular en 1961 como “frente nacional y popular” y congrega a intelectuales como el católico populista, que viene del ruralismo, Methol Ferré o el abogado Claudio Williman y jóvenes universitarios independientes junto al PS con el herrero Enrique Erro. La UP es una piedra fugaz.

Es el final de un ciclo histórico de 50 años.

El socialismo reformista del primer batllismo y el socialismo tercerista de los años 50 quedan sin espacio electoral y su peso sociopolítico e institucional se desvanece durante un cuarto de siglo reducido a una pequeña organización militante en crisis de identidad permanente, con divisiones sucesivas de grupos que dan origen al MLN, el MUSP o

van hacia el PCU, hasta la reconstrucción durante la lucha contra la dictadura militar.

Como ha dicho López D'alessandro, la alianza de 1961 con un líder herrero y lemas peronistas tras medio siglo de disputa con los simpatizantes locales, primero del imperialismo británico y luego del falangismo y el fascismo, era inaceptable para el electorado socialista que se fuga masivamente hacia la novel lista 99 de Zelmar Michelini. Sin embargo la intencionalidad de la formación de la UP recogía, con malos resultados, preocupaciones cardinales y originales del socialismo: la necesidad de construir un socialismo de mayorías superando el estrecho marco parroquial, el planteo del problema del Poder superando una visión testimonial del socialismo, la relevancia de la cuestión nacional y democrática como terrenos concretos de la creación de sentidos comunes y valores y el avance hacia alguna forma de frentismo o reagrupamiento de las fuerzas progresistas como ya había sucedido con el primer batllismo y luego en la lucha contra Terra.

Llegan tiempos de Revolución Cubana, el Che, autodescubrimiento de América Latina como hecho cultural, boom literario y música popular.

Es la revuelta mundial de la juventud como sujeto social y cultural, el auge de múltiples marxismos e ideologías revolucionarias, una revolución cultural en Occidente de individuación y rock and roll, explosión feminista, antirracismo y experimentación con el arte o la subjetividad.

El fin del socialismo reformista y el socialismo tercerista llegan de la mano del entierro de los rastros de identidad del batllismo como izquierda democrática tras la muerte de Luis Batlle y son la expresión de un cambio radical y veloz en la conciencia nacional que primero se expresa en las elites y luego en la sociedad: el pasaje muy veloz desde la confianza en el “País Modelo” y “Como el Uruguay no hay” de Maracanã al “Uruguay como problema” y a su cuestionamiento como nación, alienación sin remedio de la “verdadera” América Latina. En 1948 Frugoni finaliza “La Esfinge Roja” señalando que “intentar extender (el) régimen (comunista) a países que, como Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Italia, Suiza, Suecia, Uruguay, han incorporado a su vida las normas y los principios liberales de la democracia política (...) es retroceder a sabiendas; es abandonar, arrojar por la borda adquisiciones institucionales que son reales y sagradas conquistas humanas. Eso ya no es, como en Rusia, un error trágico; eso es, a estas horas, un extravío criminal”.

El Uruguay es un país institucional y de avanzada.

En 1964 la novela de Benedetti, *Gracias por el Fuego* muestra el Uruguay cáscara vacía de democracia y bienestar social, sin cultura propia, visto con los ojos de una joven clase media nihilista y culposa.

Las generaciones del 45 y del 62 se convierten en máquina de autodestrucción. La modernidad burguesa es un obstáculo y un disfraz que impide comprender nuestra verdadera condición de dependencia y por eso, al decir de Ramón Budiño, “seremos los últimos en liberarnos” mientras sólo la protesta cañera enciende la llama del atraso en que podemos reconocernos como latinoamericanos. Con la conciencia nacional y la autoestima se van la esperanza y la fe en la construcción reformista de una utopía nacional de país modelo como parte de una utopía internacional o latinoamericana en vez de imposibilidad que sólo puede resolverse mediante una ruptura revolucionaria sin antecedentes en la modernidad burguesa.

Cuando al calor de la lucha antipachequista se va constituyendo el Frente Amplio están todas las tradiciones, la invención tupamara que mezcla varias de ellas, la comunista, la democrata cristiana, la batllista y republicana, pero el socialismo original reformista y radical, democrático y republicano es débil y casi ausente. En 1971 hay una reconstrucción liderada por José Pedro Cardoso y Vivían Trías que reunifica el PS con el movimiento fundado por Emilio Frugoni tras su salida del partido que había fundado.

El enlace entre los factores causales del atraso agrario (rezago tecnológico y rentismo de grandes propietarios) y la hipertrofia del modelo de sustitución de importaciones producen una segunda mitad del siglo 20 uruguayo de estancamiento, decadencia e inestabilidad política y social. Las elites políticas abrazadas al modelo de Estado clientelar creado desde la coparticipación son reacias a la modernización técnica y se crea un foso con las nuevas generaciones de intelectuales orgánicos que culmina en la autonomía universitaria de 1958 concebida casi como una República independiente de los partidos del Estado.

Desde 1955 hasta 1968 el PIB de Uruguay se estanca en 0.1% con alta inflación y la pugna distributiva junto a la crisis política finalmente se llevan consigo a las instituciones democráticas a pesar de los esfuerzos de la izquierda y los sectores democráticos de los partidos históricos para impedirlo.

Vuelta a casa y nueva peripeicia

Las ideas básicas de la izquierda de inicios del 60 combinan el populismo de un joven Methol Ferré, versiones de la teoría del imperialismo de Lenin (basadas en el liberal británico Hobson), las teorías iniciales de la dependencia con la crítica cultural al Uruguay alienado de la modernidad batllista.

La primera es que el desarrollo de las naciones avanzadas solamente es posible porque se basa en la **extracción de excedentes económicos de los países de la periferia** y por tanto desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda. Fuera del campo comunista liderado por la URSS sólo hay un sistema mundial de dependencia y división del trabajo entre países desarrollados y subdesarrollados, centro y periferia.

La segunda es que **la dependencia del imperialismo es una traba para el desarrollo y el avance de las fuerzas productivas.**

Por tanto sólo la “liberación nacional” para romper con sus lazos mediante el control estatal de las finanzas, el comercio y gran parte de los medios de producción puede permitir el desarrollo.

La discusión abierta entre comunistas prosoviéticos, radicales castristas o prochinos y socialistas independientes se concentra en el papel de la “burguesía nacional” en la liberación nacional y el carácter de las estructuras socioeconómicas de la región (es capitalista o incluye resabios feudales) y por tanto en diferentes alianzas de clases y políticas para conformar “frentes de liberación nacional”. Trías muestra la incapacidad de la burguesía nacional para cumplir esas tareas de desarrollo y dirigir ese frente.

La tercera idea es que el apoyo soviético a Cuba es una excepción y que la liberación sólo puede realizarse dentro de **un gran espacio latinoamericano** “*creando uno, dos.... muchos Vietnam*”.

El renacimiento de la visión de Patria Grande no se asocia sólo al seguidismo de los cambios de Fidel Castro y la Revolución Cubana sino también al “nacionalismo popular” capitalista que no sigue el camino de la revolución democrático burguesa sino del pacto con viejas oligarquías agrarias, adopta formas autoritarias y de cooptación corporativa desde arriba del mundo popular. En los modelos de la geopolítica (una tradición de origen reaccionario, nacida junto al nazifascismo o el imperialismo británico racista) y el realismo político internacional los pequeños estados nación no existen. Pero en cambio es posible mirar el sistema mundial desde los pequeños estados nación si se dispone de teorías adecuadas.

En nombre de la *Patria Grande* se ha vuelto a negar a la viabilidad del Uruguay como estado nación contra la evidencia empírica de los problemas de inestabilidad de estados de tamaño intermedio.

Durante los siguientes 30 años en el mundo y América Latina, aún bastante antes de la implosión de la URSS, hay procesos evidentes que desmienten tanto la premisa del no desarrollo como la premisa de que sólo hay desarrollo basado en la extracción de excedentes de la periferia por el centro.

Esto no supone negar ni reestructura regresivas del régimen de acumulación global de capital tras el fin del “capitalismo democrático keynesiano” en los países centrales desde 1974 (primera crisis del petróleo y ola de ajustes ortodoxos) ni el aumento de las desigualdades, ni la concentración de capital ni las nuevas dinámicas de sistema mundo en que se generan.

Pero los países nórdicos, “el milagro italiano” de posguerra, las reconstrucciones de Alemania y Japón, los tigres asiáticos como Corea del Sur, Taiwán o Singapur; países exportadores de alimentos como Nueva Zelanda muestran que el desarrollo capitalista exitoso de acuerdo a indicadores de desarrollo humano y maduración de fuerzas productivas es posible y que aún en modelos orientados hacia el mundo las matrices domésticas y endógenas son fundamentales, configurando diversos tipos de capitalismo contra la imagen de un capitalismo único – como sostienen *dependentistas* irredentos – o una sola globalización – como afirman las teorías neoliberales.

Además el estudio de casos como India, México o Brasil muestran que el desarrollo de fuerzas productivas coincide con heterogeneidad estructural, industrialización débil en bienes de capital y profundas desigualdades. Es la ley del desarrollo capitalista desigual y combinado, al decir de Trotsky.

El legado entero de las teorías del imperialismo – el complejo militar industrial y su potente plataforma tecnológica son factores persistentes que definen el imperialismo hasta hoy, otra cosa es su asociación automática con trabas al desarrollo de fuerzas productivas en las periferias – y luego de las teorías de la dependencia debe ser hoy revisado y examinado. Como señala Alejandro Portes “*La teoría de la dependencia predijo correctamente la creciente hegemonía global de las empresas multinacionales y de las instituciones capitalistas internacionales.*”

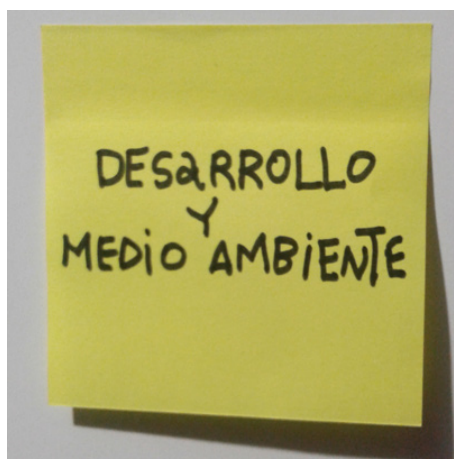
También subestimó la capacidad endógena de ciertos estados nación, a partir de coaliciones sociales de base laboral y alianzas entre emprendedores y tecnoburocracias, para lograr inserciones exitosas en la globalización con intervenciones públicas vigorosas e innovadoras incluso, como lo mostró Peter Evans en su libro *Dependent Development*,

usando en su favor ciertas “*ventajas de la dependencia*” que obligan a una reorientación de los estudios sociológicos del desarrollo.

La próxima Estación Finlandia del Frente Amplio de Uruguay debe ser la transformación profunda y estructural de nuestra educación, la implantación de un servicio civil moderno terminando con el Estado clientelar nacido en la Constitución de 1917 y los sistemas de coparticipación, el rediseño institucional territorial de las 19 intendencias heredadas del país del siglo 19 para crear poder local abajo y regiones de cierta escala económica, la selección de las cadenas productivas estratégicas con medidas concretas de promoción de medio y largo plazo centradas en la innovación, la renovación ecológica de la economía y la descarbonización, la apertura de nuevos canales de participación ciudadana en todos los niveles del Estado central.

Pero esas batallas, no importan las herramientas concretas, deberán ser parte de la lucha emancipatoria de un socialismo democrático, reformista y tercerista, que rechaza todos los imperialismos y asume el horizonte latinoamericano, el internacionalismo y la diversificación del comercio internacional dentro de este rica corriente interrumpida a inicios del 60 y retomada después en los hechos por el Frente Amplio sin teorías ni ideologías ni activación de la participación de la gente en los asuntos públicos. Lo asombroso es que las teorías estaban escritas y en gran medida ensayadas en la práctica en su comienzo.

Desde Frugoni y Batlle y Ordoñez hasta la izquierda democrática y nacional que vino después. Había que volver a casa para empezar una nueva peripecia de socialismo democrático.



El cambio climático y nosotros: Oportunidades y desafíos para Uruguay en el marco del nuevo Acuerdo de París (CMNUCC).

Dr. Ing. Agr. Pablo Realí.

Resumen ejecutivo:

En este informe se presentan las principales oportunidades y desafíos que deberá encarar Uruguay dentro del marco del Acuerdo de París (COP 21, CMUNCC).

Primero se analiza brevemente el contenido del acuerdo y luego se estudia en detalle las implicancias para Uruguay tanto desde el punto de vista de la mitigación (acciones tendientes a reducir los gases de invernadero en la atmósfera que causan el cambio climático) como de la adaptación (el cambio climático es una realidad que aunque cesaran las causas hoy seguiría ocurriendo por muchas décadas, por lo que es esencial la adaptación del país al mismo).

Desde el punto de vista de sus compromisos internacionales el Uruguay debe presentar y actualizar periódicamente tanto sus Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (sus compromisos de mitigación) y sus Planes Nacionales de Adaptación. Ambos son procesos participativos coordinados por la División de Cambio Climático (MVOTMA).

Para ambas tareas se contará con la cooperación internacional (los países desarrollados prometieron aportar 100.000 millones de dólares anualmente para ambos tipos de acciones en ambos tipos de acciones). Adicionalmente, para los procesos de mitigación se cuenta con un mercado de certificados de reducción de emisiones internacional, con fuerte participación de instituciones financieras privadas, y empresas que buscan comprar certificados para compensar sus compromisos de reducción. Aquí pueden surgir importantes oportunidades para Uruguay en torno a la “industria de los certificados” que pueden lograrse mediante inversiones en energías renovables, forestación, bio-combustibles, proyectos de eficiencia energética, etc.

57

1. Resumen de la COP de París

La 21ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) fue celebrada del 30 de Noviembre al 11 de diciembre de 2015, donde se han congregado 195 países con la intención de redactar en un sustituto para el Protocolo de Kyoto.

Este sustituto ha fructificado en el primer acuerdo universal de lucha contra el cambio climático, denominado el Acuerdo de París. Los puntos más destacados del mismo son los siguientes:

- Tiene como objetivo mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2 grados centígra-

dos respecto a los niveles preindustriales, aunque los países se comprometen a llevar a cabo todos los esfuerzos necesarios para que no rebase los 1,5 grados y evitar así impactos catastróficos de la alteración del sistema climático sobre la biósfera terrestre.

- El acuerdo adoptado es legalmente vinculante, pero no los objetivos nacionales de reducción de emisiones. El tratado tampoco prevé sanciones, pero habrá un mecanismo transparente de seguimiento del cumplimiento para tratar de garantizar que los países cumplen con lo prometido. Sin embargo esta situación es vista por muchos como una debilidad

de la integridad ambiental del tratado. No obstante, el mecanismo de revisión de los compromisos de cada país sí es jurídicamente vinculante para tratar así de garantizar el cumplimiento.

- Con respecto a la reducción de emisiones, 187 países de los 195 que han participado en la COP21 han entregado sus compromisos nacionales de lucha contra el cambio climático que entrarán en vigor en 2020.
- Los países revisarán sus compromisos al alza cada 5 años, para asegurar que se alcanza el objetivo de mantener la temperatura muy por debajo de 2 grados. Según fue calculado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (un órgano científico de primer nivel internacional que asesora a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático), la suma de los compromisos actuales de reducción que presentaron los países estaría lejos de lograr la estabilización de la temperatura antes mencionada. Por lo que se necesitaría un esfuerzo adicional mucho mayor por parte de los países para lograr los objetivos del acuerdo.
- Como objetivo a largo plazo, los países buscan limitar las emisiones tan pronto como sea posible, sabiendo que esto le costará más a los países en vías de desarrollo. A partir del 2050 se espera lograr una situación de cero emisiones netas, es decir el equilibrio entre los gases emitidos y los que pueden ser absorbidos por los sumideros naturales y/o artificiales de estos gases a nivel global.
- El acuerdo fija que los países desarrollados deben contribuir a financiar la mitigación y la adaptación en los países en desarrollo. Entonces los países desarrollados deberán movilizar un mínimo de 100.000 millones anualmente desde 2020 para apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, así como revisar esta cifra al alza antes de 2025.
- El acuerdo identifica la necesidad de poner en marcha lo que se ha llamado el Mecanismo de Pérdidas y Daños asociados a los efectos del cambio climático, que fueron condición de los países más vulnerables (pequeños estados isleños) firmaran en Acuerdo.
- El texto adoptado podrá ser ratificado durante un año a partir del próximo 22 de abril, y para que sea efectivos será necesaria la ratificación de al menos 55 países.

para atender los efectos de este fenómeno global.

El desafío que hoy se transita es convertir este trabajo en un instrumento operativo, donde se ordenen las acciones de forma priorizada, se traduzcan en un calendario de actividades y se estudie su financiación.

2.1 Perfil de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) GEI de Uruguay

Por su pequeño tamaño, su escasa población y parque industrial y por su relativamente grande porcentaje de forestación (a nivel per cápita) el Uruguay ocupa el lugar 119 a nivel mundial con menos del 0.1% de las emisiones totales de GEI².

2.2 Acciones de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Tanto a nivel mundial, como regional o nacional, existen principales encares o macro líneas de acción en relación al cambio climático, a saber acciones en el área de mitigación o adaptación al mismo, ambas contempladas en el Acuerdo de París.

2.2.1 Acciones de Mitigación

El área de mitigación implica todas las acciones que debe realizar la humanidad para reducir la concentración neta de GEI en la atmósfera y de esta forma revertir las causas del cambio climático. A su vez estas acciones se dividen en los esfuerzos reducción de emisiones de GEI hacia la atmósfera y en los de secuestro de GEI desde la atmósfera.

2.2.1.1 Reducción de emisiones:

A nivel país, los sectores prioritarios en que se puede actuar: son el Agro (emisiones de la ganadería y la agricultura), la Energía (energías renovables, eficiencia energética y biocombustibles) y el manejo de residuos (urbanos e industriales).

Agro:

En la última Comunicación Nacional de Uruguay ante la CMNUCC, correspondiente a datos relevados hasta el 2010, se indica, para ese año de cierre, que la mayor fuente de emisiones nacionales corresponde al CH4 proveniente a la categoría agricultura. Dichas emisiones representan 15.877,47 Gg de CO₂e, superando al total del resto de las emisiones nacionales agrupadas. Del total de emisiones de CH₄ de la categoría agricultura, solamente la fermentación entérica del ganado aportó el 92%, por lo que se identifica a este sector como el más prioritario en cuanto a las posibles medidas de mitigación que Uruguay deba emprender con el fin de contribuir al objetivo común internacional de lucha contra el cambio climático.

Energía:

- *Energías renovables:* Gracias a la transformación estructural en curso de la matriz de generación eléctrica, Uruguay alcanzará en 2017 un 88% de reducción de sus emisiones absolutas en este subsector en relación al promedio anual del período 2005- 2009, con un consumo mayor. Los planes estratégicos nacionales para los próximos 20 años contienen las siguientes líneas de acción, que complementan a las

2.- Oportunidades y desafíos para Uruguay

A nivel nacional, el principal órgano coordinador en la materia es el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático que se creó el 20 de agosto de 2009, a partir del decreto 238/009.

El organismo rector y coordinador es el MVOTMA, que dando cumplimiento al decreto en febrero de este año publicara el Plan Nacional¹, síntesis del trabajo de más de un centenar de técnicos de organizaciones públicas y privadas, donde se incluyen las principales líneas de acción a seguir

¹ <http://www.cambioclimatico.gub.uy/index.php/plan-nacional/diagnostico-y-lineamientos-estrategicos.html>

² https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_emisiones_de_di%C3%B3xido_de_carbono

de eficiencia energética, redes inteligentes e integración regional:

- o Continuar incorporación eólica, al máximo técnicamente viable (2013 - 2033)
 - o Incorporación de generación y cogeneración con diferentes tipo de biomasa (2013 – 2020)
 - o Incorporación generación solar (2017 – 2033)
 - o Incorporación de almacenamiento (2020 – 2033)
 - o Incorporación de almacenamiento (2020 – 2033)
 - o Complemento mediante ciclos combinados con gas natural
- **Eficiencia Energética:** En consejo de ministros ha aprobado el Plan de Eficiencia Energética Nacional ³, que contempla acciones de alcance general y acciones sectoriales, en todos los sectores de la economía.
 - **Biocombustibles:** En el país, a partir la aprobación en 2007 de la ley de Agrocombustibles ⁴ se observa un crecimiento sostenido de los biocombustibles (bioetanol y biodiesel), que pasaron del 1% en 2010 a 3% en 2013 (7,0 ktep a 37,8 ktep en 4 años). Dado que ANCAP tiene el monopolio de la producción de biocombustibles y de la mezclas de los mismos con biocombustibles, una propuesta de aplicación aquí consistiría en el estudio de una posible ampliación de la Ley de Agro combustibles para ampliar los porcentajes de mezcla de dichos biocombustibles con los combustibles fósiles convencionales.

Manejo de Residuos:

- **Residuos orgánicos industriales:** principalmente asociados a la agro-industria, se componen de residuos sólidos y líquidos que por degradación aerobia y/o anaerobia producen GEI tales como el metano, el anhídrido carbónico y el óxido nitroso. Si bien en Uruguay no existe reglamentación para las emisiones de GEI, una propuesta en este sentido sería estudiar la exigencia del mejoramiento de las plantas de tratamiento de estas industrias (frigoríficos, industria láctea, curtiembres, lavaderos de lana, etc.),
- **Residuos sólidos urbanos (RSU):** Los rellenos sanitarios y basureros municipales son importantes fuentes de emisión de metano producto de la descomposición anaeróbica de la fracción orgánica de los residuos. Lamentablemente la realidad financiera de los gobiernos departamentales representa una barrera que imposibilita prácticamente cualquier solución tecnológica para la disposición adecuada y sostenible en el tiempo de sus RSU

Para un análisis completo de la propuesta del gobierno

³ <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/>

⁴ Ley 18195/2007 que tiene por objeto el fomento y la regulación de la producción, la comercialización y la utilización de agrocombustibles y en su Artículo 7 mandata a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) a incorporar alcohol carburante producido en el país con materias primas nacionales, en una proporción de hasta un 5% (cinco por ciento) tanto para bioetanol como para biodiesel con fecha límite del 31 de diciembre de 2014 (<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18195&Anchor=>)

⁵ [http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Uruguay/1/INDC%20Uruguay%20\(English- unoficial%20translation\).pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Uruguay/1/INDC%20Uruguay%20(English- unoficial%20translation).pdf)

⁶ http://cincodias.com/cincodias/2016/01/27/empresas/1453921492_920393.html

⁷ <http://www.cambioclimatico.gub.uy/index.php/plan-nacional/diagnostico-y-lineamientos- estrategicos.html>

remitida a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), hay que estudiar la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (INDC en Inglés) ⁵

El mercado de los créditos de carbono internacional, como forma de apalancar o financiar acciones de mitigación en Uruguay.

El Acuerdo de París ha revitalizado el comercio internacional de créditos de carbono y otros mecanismos de mercado que tiende a hacer más eficientes desde el punto de vista económico, las reducciones de GEI a nivel global.

Según el último estudio del centro de estudios del banco BBVA ⁶, en los doce últimos meses, la emisión mundial de estos créditos alcanzó 41.300 millones de dólares (38.000 millones de euros), un 15% más que en 2014 y casi el triple que el año anterior.

Esta es la forma en la que grandes corporaciones, bancos e incluso ciudades están lanzándose a financiar la reducción de su impacto ambiental y la huella de carbono, cuyo auge el informe atribuye al impulso que ha dado el Acuerdo de París contra el cambio climático.

2.2.2 Acciones de adaptación.

Se entiende por Adaptación al cambio climático el proceso complejo de ajustarse a las tendencias previstas en las variables climáticas; ya sea a través de intervenciones explícitas y planificadas o en forma espontánea.

La adaptación es la línea de acción más relevante para responder eficazmente al cambio climático en Uruguay y procurar reducir los riesgos y los daños ante cambios cada vez más intensos y amenazadores. Las líneas de adaptación pueden ser anticipativas o reactivas y podrían abarcar desde utilizar de manera más eficiente los recursos hídricos, hasta adaptar normas de construcción acordes a las futuras condiciones climáticas extremas. Pueden desarrollarse como una estrategia nacional o regional; o pueden estar dirigidas a un sector particular o varios en conjunto.

La política de estado en relación a la adaptación al cambio climático está plasmada en el ya mencionado Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático ⁷ (PNRCC).

Los principales lineamientos estratégicos con sus correspondientes conjuntos de medidas propuestas expuestos en el Plan, con respecto a las acciones de adaptación son las siguientes:

2.2.2.1 Gestión Integral del Riesgo

Se entiende Gestión de Riesgo como un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables.

Las medidas se organizan en dos líneas de acción: mejora de la capacidad de respuesta ante eventos climáticos extre-

mos y variabilidad e instrumentación de seguros y fondos para cobertura de riesgos climáticos:

2.2.2.2 Recursos Hídricos

El diagnóstico de vulnerabilidades en Uruguay, revela que uno de los impactos más relevantes que afecta en forma transversal a todos los sectores, está relacionado con la reducción de las aportaciones hídricas y la modificación de las demandas de agua por parte de las distintas actividades socio-económicas.

Uruguay está avanzando en la atención global y multidisciplinaria de la Gestión de los Recursos Hídricos: La nueva Ley Nacional de Políticas de Aguas⁸ incluye dos conceptos trascendentes además del manejo por cuenca: las aguas son de dominio público estatal y el Estado debe velar por su uso eficiente.

El PNRCC, incorpora los lineamientos contenidos en la Agenda para la formulación del PNRH que se orientan a la adaptación al cambio climático de acuerdo a las vulnerabilidades de los distintos sectores socio-económicos. Se proponen las siguientes líneas de acción: gestión integral de los recursos hídricos; establecer lineamientos para la gestión integrada de los recursos hídricos; definir criterios para la toma de decisiones en relación a los conflictos de usos y asignaciones de volúmenes que se destinan a los diferentes sectores socioeconómicos; aseguramiento de la disponibilidad de agua para el desarrollo; fomentar el uso eficiente del agua, y desarrollar desde la visión específica de los diferentes sectores de producción y consumo, acciones concretas tendientes a fomentar la adopción de prácticas adecuadas en el manejo del recurso y la adaptación específica de cada sector al cambio climático, en acuerdo con los criterios generales adoptados para la gestión integrada del recurso.

2.2.2.3 Energía

El PNRCC retoma las directrices definidas por el Poder Ejecutivo en el marco de los Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Energético 2005-2030, tendientes a lograr “la autonomía energética en un marco de integración regional, con políticas ambiental y económicamente sustentables”. Se proponen las siguientes líneas estratégicas de acción: planificación y mantenimiento de infraestructuras; diversificación de la matriz energética y promoción de la eficiencia energética

2.2.2.4 Ecosistemas y Biodiversidad

La diversidad biológica y la riqueza de los ecosistemas constituyen un valor ambiental, económico y cultural que presenta importantes vulnerabilidades ante el cambio climático y la variabilidad. Los impactos esperados exceden la habilidad de muchas especies de adaptarse y afectan tanto a individuos como poblaciones, a la distribución de especies y al funcionamiento de los ecosistemas. Esta dificultad de adaptación, ya sea mediante la migración, cambios de comportamiento o modificaciones genéticas, y en último caso la extinción que resulta en la disminución en la diversidad.

Se proponen dos líneas estratégicas de acción orientadas a la protección de biodiversidad y ecosistemas terrestres y costeros respectivamente: protección de la biodiversidad y

los ecosistemas terrestres; Protección de la biodiversidad y los ecosistemas costeros.

2.2.2.5 Producción Agropecuaria

Las siguientes líneas de acción fueron identificadas como prioritarias por su mayor impacto en la adaptación. Requieren del desarrollo de políticas públicas que promuevan y viabilicen las acciones propuestas a través de diferentes instrumentos de fortalecimiento institucional, asignación presupuestaria y coordinación público-privada.

Las medidas propuestas se organizan en tres líneas de acción: integración horizontal de productores para la gestión del agua; gestión sustentable de suelos; Mejoramiento genético y utilización de especies adaptadas

2.2.2.6 Producción Industrial

Aún cuando la vulnerabilidad del sector industrial ante el cambio climático no está bien definidas, se proponen adoptar como estrategia fundamental, la preservación de la calidad de las aguas.

2.2.2.7 Turismo

El área turística es vulnerable ante el cambio climático en la medida en que la actividad se desarrolla básicamente en la costa atlántica y platense del país. Se propone lo siguiente: Parece oportuna la mitigación de los efectos, a través del alejamiento, en los centros turísticos, de las nuevas construcciones, respecto a los mayores niveles de mareas al tiempo que mecanismos de contención litoral, principalmente naturales; diversificar las instalaciones y la recreación turística así como la multiplicación de destinos alternativos a la costa; incluir elementos de diseño en las infraestructuras turísticas que contemplen las energías renovables y que no acentúen el calentamiento de la atmósfera, respondiendo a una demanda creciente de turismo exigente en cuanto a medidas que atiendan a la sostenibilidad; desarrollar instrumentos y medios de comunicación destinados a advertir al turista la inminencia de eventos climáticos extremos.

2.2.2.8 Consumo Sector Público y Privado

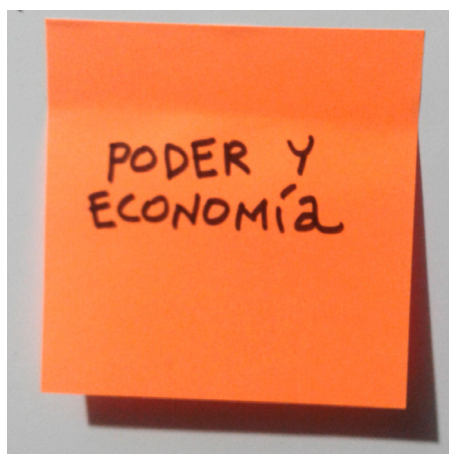
Se proponen elaborar estudios tendientes a identificar posibles criterios a aplicar en las compras públicas, que fomenten tanto en el sector público como privado, la adopción de las medidas de adaptación y mitigación propuestas en el Plan en la producción de bienes y servicios.

2.2.2.9 Calidad de Vida de la Población

En este sentido resulta indispensable continuar trabajando para mitigar y prevenir el riesgo previo, desarrollando medidas adicionales -no necesariamente vinculadas en forma directa a la adaptación al cambio climático-, que contribuyan a la reducción de la pobreza y la marginalidad y promuevan la educación; con particular énfasis en temas de salud, medio ambiente, medio ambiente urbano y cambio climático.

Bajo un enfoque de integralidad, los programas de acción relativos a la adaptación para garantizar la calidad de vida de la población frente al cambio climático, se consolidan en dos grandes líneas: desarrollo de ciudades sustentables y preservación de la salud humana.

⁸ https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ah_UKEwjiupXSxe3KAhVD2R4KHdGqBy8QFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ose.com.uy%2Fdescargas%2Fdocumentos%2Fleyes%2Fley_18_610.pdf&usg=AFQjCNE7xn6at3Cs3YlBER-KeRQulmcrDQ&sig2=jbWoFYS1IWNHM69aHDFwRw&bvm=bv113943665,d.dmo



La riqueza y el poder. ¿Dónde está la oligarquía?*

Martín Buxedas**

“Oligarquía a la americana”, es el título de un artículo que sintetiza la visión de Paul Krugman, premio Nobel de Economía, sobre la relación entre quienes concentran la riqueza y el poder político en los Estados Unidos¹. ¿Existe una “oligarquía a la uruguaya”?

Los partidos marxistas y los documentos fundacionales del Frente Amplio (FA) de Uruguay no dejaban lugar a dudas: un pequeño núcleo de familias minuciosamente identificadas, asociadas a inversores extranjeros, controlaba el Estado. Ese control se ejercía por medio de su participación directa en los elencos de gobierno, el financiamiento de las campañas electorales y eficaces influencias desplegadas por las cámaras empresariales. La oligarquía, finalmente, era la responsable de la crisis económica que, indiscutiblemente, atravesaba el país y de los problemas sociales del Uruguay².

Con el tiempo, la izquierda, incluyendo al Frente Amplio,

dejó de mencionar la concentración de la riqueza y a la oligarquía. Paralelamente, el tema no fue abordado por los investigadores en ciencias sociales, cada vez más abundantes³.

El silencio ha sido tan grande que seguramente una o más generaciones de adultos ni siquiera sintió hablar del tema que unas décadas atrás convocaba a la izquierda. Hasta podría pensarse que no hay concentración de la riqueza y del poder o, como sostienen algunos estudios, que la izquierda dejó de lado sus antiguas banderas como parte de una estrategia de ablandamiento orientada a conseguir el apoyo de un mayor número de ciudadanos y acercarse así al gobierno por la vía electoral. Y cuánto más una vez que llegó a ese objetivo.

Una excepción a la ausencia de estudios sobre la concentración de la riqueza es la obra de Bértola, Stolovich y Rodríguez (1989) en la que se identifican los principales grupos económicos que operaban en el Uruguay hacia 1985⁴. En 2010 un valioso estudio elaborado por un equipo interdisciplinario de investigadores de la Universidad de la República (UDELAR) incluye una revisión de los aspectos conceptuales relacionados con la concentración de la

61

* Fue Profesor de Economía Agraria y Director de la OPYP (2005-2010) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Funcionario de FAO y OIT y consultor en temas agrarios de varias instituciones.

** Publicado originalmente en la Revista Digital Vadenuevo n.º 93. Reproducido con autorización del autor.

¹ Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, sostiene que el principal instrumento de las empresas y personas ricas en Estados Unidos para influir en el poder político es el financiamiento de las cada vez más costosas campañas electorales.

² La principal referencia sobre el tema es la obra de Vivian Trías, *Reforma Agraria en el Uruguay*, publicada originalmente en 1961 y reimpressa dentro de la compilación, V. Trías (s.f.), *La crisis agraria y el socialismo en Uruguay*, Cámara de Representantes, Ed. Banda Oriental.

³ Siguiendo el diagnóstico de la izquierda de la década del sesenta del siglo XX, un documento de 1971 del Frente Amplio señala: “La profunda crisis estructural que el país padece desde hace décadas, su dependencia del extranjero y el predominio de una oligarquía en directa connivencia con el imperialismo, han ido creando, por un lado, hondos tensiones sociales y por otro, un clima de preocupación colectiva sobre el destino mismo de la nacionalidad oriental”.

⁴ Luis Stolovich, Juan Manuel Rodríguez y Luis Bértola (1987): *El poder económico en el Uruguay actual*, CUI, Montevideo.

⁵ V. Amarante y otros (2010) *La concentración de la riqueza en Uruguay. Elementos para el debate*. Universidad de la República.

riqueza e identifica los requisitos estadísticos para estudiar la concentración de la riqueza, pero no aporta información original ni alcanzó el objetivo de promover la discusión del tema (V. Amarante y otros, 2010)⁵.

En ausencia de referencias recientes, este artículo se limita a contrastar la situación actual con la de 1960 en dos aspectos: el eje latifundio-banca y la participación de los inversores extranjeros en la propiedad de la riqueza.

¿Se esfumó la oligarquía?

Aunque la concentración de la tierra aumentó, no hay vínculos entre los propietarios de la tierra y la banca, y una parte importante de la gran propiedad agraria cambió de dueño.

No hay banqueros privados nacionales. En 1960 operaban nueve bancos extranjeros y 68 nacionales; dentro de estos últimos, la mayor parte de los privados estaban controlados por familias con grandes propiedades agropecuarias. Las sucesivas crisis terminaron con todos los bancos privados nacionales, no sin dejar tras de sí un enorme costo al erario público y muy pocos propietarios empobrecidos.

Actualmente la actividad bancaria se ha concentrado en dos instituciones estatales y nueve extranjeras. La participación de los propietarios nacionales es baja o simplemente nula en los otros segmentos del sector financiero, como los seguros, las casas financieras y las instituciones que operan en el exterior.

Nuevos propietarios y más concentración. En ausencia de información sobre la participación de los mayores propietarios en la propiedad de la tierra es necesario recurrir a estimaciones basadas en otras fuentes.

El indicador más importante del proceso de concentración de la tierra es la compra por parte de inversores extranjeros de unos dos millones de hectáreas: un 12% de la superficie total. Se ha estimado que 27 inversores extranjeros concentraban 1,6 millones de hectáreas según un estudio divulgado en 2014⁶, unas décadas atrás Trías se alarmaba porque había identificado que los capitales extranjeros explotaban 90.000 hectáreas⁷.

Los inversores extranjeros se interesaron por negocios agropecuarios a gran escala, por lo que su primera opción de compra fueron los establecimientos de mayor dimensión, que hasta ese momento eran propiedad de terratenientes nacionales⁸.

Para analizar la concentración lo más frecuente es el uso de los censos agropecuarios, una fuente que, como se mencionó, no releva la propiedad. Según los censos agropecuarios el número de explotaciones agropecuarias censadas se ha mantenido estable entre 1961 y 2011. En ese lapso unos 1.200 establecimientos de más de 2.500 hectáreas explotaron el 33% de la superficie⁹.

Las inversiones extranjeras se concentraron en las dos ramas cuyo dinamismo impulsaron: la forestal y la agrícola. En cuanto a la actividad forestal, diez empresas forestales extranjeras disponen de un millón de hectáreas, y dos de ellas controlan la mitad de esa superficie.

Los inversores extranjeros también fueron los protagonistas del extraordinario crecimiento del cultivo de soja y otros granos. Al mismo tiempo que la actividad se concentraba, la mayor parte de los plantadores nacionales se retiraron de la actividad. La evidencia de ese proceso está bien documentada. Las chacras de más de mil hectáreas cultivadas con soja y otros granos disponían del 20% de la superficie en 2001 y del 66% en 2015. En 2012 cada una de las 15 mayores empresas agrícolas explotaban 25.000 hectáreas en promedio, la mayor parte en régimen de arrendamiento. Simultáneamente, el número de productores se redujo de 7.500 en 2005 a 2.900 en 2015¹⁰.

La tendencia a la concentración de la tierra observada a partir del año 2000 no fue compensada por las importantes medidas que adoptaron los gobiernos del Frente Amplio, entre ellas la distribución de tierras. Entre 2005 y 2014 se incorporaron al régimen de colonización 100.000 hectáreas pero la empresa Union Agricole Group (UAG), un fondo privado de inversiones, controla en 2016, apenas seis años después de su creación, 181.000 hectáreas de las cuales 130.000 son de su propiedad.

Un indicio más de los cambios en la propiedad de la tierra es la reducción del número de explotaciones de menor tamaño comenzada en la década del sesenta. Las 86.000 explotaciones con actividad agropecuaria censadas en 1961 se habían reducido a 57.000 en 2000 y a 45.000 en 2011.

Otro aspecto a tener en cuenta es la pérdida de importancia del PBI agropecuario en las últimas décadas; es un indicador de la menor participación de las rentas de la tierra y los beneficios sectoriales en el total de ingresos. La participación del sector agropecuario en el PBI descendió de 13% en el trienio 1956-1958 a 8,6% en 2011-2013, al final del boom agropecuario¹¹.

⁶ Oyhantçabal, G, Narbondo, I y Areosa, P. (2014): ¿Acaparamiento de tierras en Uruguay? En: 2º Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. Salto, Uruguay, agosto de 2014.

⁷ Los censos agropecuarios no recogen información sobre la propiedad de la tierra y por lo tanto no permiten conocer el conjunto de explotaciones pertenecientes a un mismo grupo familiar o empresa. Las grandes empresas que se desarrollaron a partir de 2000 son propietarias de varios establecimientos, tal es el caso del fondo de inversiones UAG, que controla 105 establecimientos distribuidos en 17 departamentos del país. Para conocer la concentración de la propiedad sería necesario reunir el conjunto de las empresas controladas por un mismo grupo familiar o empresa, tal como lo hizo Trías para 250 familias.

⁸ Estimación propia basada en información sobre el valor de las inversiones extranjeras en tierras del Banco Central del Uruguay, las transacciones de compraventa de tierras (DIEA-MGAP) y otras fuentes.

⁹ Las empresas más grandes tienen una participación más alta en la mayor parte de los sectores que la sugerida por esa información. El caso del sector bancario ya fue mencionado, en el industrial, las 50 empresas mayores eran responsables del 45% del PBI. M. Buxedas (1989): Concentración global en la industria: nuevas evidencias y significados, en M. Buxedas y R. Jacob, Industria uruguaya: dos perspectivas, FCU, Montevideo.

¹⁰ DIEA-MGAP, Anuario Estadístico Agropecuario, varios números.

¹¹ Aunque la importancia del sector agropecuario disminuyó durante el boom agropecuario 2004 – 2013 el precio de la hectárea de tierra se multiplicó por ocho y el valor comercial del stock de tierras alcanzó a unos 58.000 millones de dólares (unas 19 veces mayor que la inversión en las dos plantas de celulosa). También el valor de la renta de la tierra (el arrendamiento o la renta implícita en el retorno de los propietarios-productores) aumentó. Según una estimación, la renta de la tierra en 2000 alcanzó a 284 millones de dólares y a 1.831 millones en 2013, año en que equivalía al 38% del PBI agropecuario. Gabriel Oyhantçabal y Martín Sanguinetti (2014), El agro en Uruguay: transformaciones recientes, impactos y distribución.

El auge de inversión extranjera impulsa la concentración de la riqueza ¹²

A partir de mediados de la década anterior un creciente flujo de inversión externa directa (IED) se aplicó a controlar empresas nacionales existentes o a ampliar la capacidad de producción. Por esa vía adquirieron mayor protagonismo los inversores extranjeros, un agente con características propias y vínculos internacionales distintos a los empresarios nacionales.

El nuevo siglo trajo novedades importantes en materia de inversión extranjera. Antes del año 2000 la inversión externa dominante era la destinada a obtener ganancias financieras por medio de instrumentos como la compra de valores públicos o las colocaciones en bancos de los que el inversor podía deshacerse rápidamente, tal como lo hicieron en 1982 y 2002, contribuyendo de ese modo a generar, o por lo menos a agudizar, las dos mayores crisis de la economía en cincuenta años. En el nuevo siglo aumentó la inversión externa destinada a controlar empresas que producen bienes o servicios en Uruguay.

Entre 2005 y 2013 la inversión externa directa (IED) se multiplicó por ocho, alcanzando al 30% de la inversión privada total, y fue la responsable de gran parte del aumento de la inversión en la economía uruguaya.

La extraordinaria afluencia de fondos del exterior condujo a que “el Uruguay presente una de las relaciones entre la inversión externa directa acumulada y el PBI más altas de la región. En el 2014 el stock de IED en Uruguay se estimaba en 22.000 millones de dólares, equivalente al 40% del PIB, proporción superior a la de Argentina (18%), Brasil (34%), Colombia (35%) y Perú (38%)”.

Un rasgo importante de la IED es que el 40% de las inversiones se destinaron a controlar empresas propiedad de uruguayos (tierras, fábricas, supermercados y otros) ¹³. Corresponde mencionar, de paso, que la adquisición de empresas existentes no debería ser considerada una inversión por cuanto no aumenta o mantiene la capacidad de producción del país que las recibe.

La inversión externa se orientó a sectores dinámicos de la economía. En 2013 participaban con el 63% de las exportaciones totales y, dentro de ellas, con más del 75% de las de celulosa y papel, arroz, vehículos y autopartes y cebada malteada, y entre 50% y 75% de soja, carne bovina, madera, trigo, cuero y productos farmacéuticos.

En varias cadenas de base agropecuaria los inversores ex-

tranjeros integran negocios en la fase comercial e industrial más concentrada, y aun en la agropecuaria, como se observa en las de base forestal y granos.

Un indicador de la concentración de la propiedad de la riqueza en Uruguay es la observada en los ingresos originados en ella. Se ha estimado que la parte de la renta captada por el 1% de la población de mayores ingresos en Uruguay (14%) es mayor que en otros 17 países con información, y menor que en cuatro: Estados Unidos, Colombia, Ecuador y Sudáfrica ¹⁴.

El Estado

Las principales empresas del sector financiero y no financiero se mantuvieron bajo el dominio estatal pero su importancia en la economía no varió sustancialmente en las últimas décadas.

El repliegue del Estado uruguayo de las actividades productivas de las tres décadas anteriores a 2005 se concretó por medio de cierres de empresas (pesca, frigorífico, transporte urbano), reducción de actividad (AFE) y tercerizaciones (puerto y otros) y la pérdida de mercado cuando compiten con el sector privado. La reducción de la actividad de las empresas públicas y una política ocupacional más ajustada explican la disminución de sus empleados de 64.400 en 1973 a 24.200 en 2005.

A partir de 2005 el gobierno adoptó una política de fortalecimiento de las empresas estatales del sector financiero y de los otros sectores, sin expandir significativamente los mercados en que ellas operan y muy lejos de las nacionalizaciones prometidas por el FA en 1971. En 2015 las empresas estatales representan algo menos del 2% de la ocupación total de mano de obra y probablemente algo menos del 10% del valor agregado neto de la economía.

En definitiva, el corazón económico de la oligarquía, tal como se lo describía hace cincuenta años, no está presente en el Uruguay actual. Paralelamente se procesó otro cambio trascendente: la concentración de la riqueza impulsada por los inversores extranjeros, protagonistas importantes del boom de la economía en la década que culminó en 2013.

La interrogante pendiente de respuesta es: ¿será que “los molinos ya no están pero el viento sigue soplando”? Por ahora al mutis en el partido de gobierno se agrega el de los académicos, quienes no han considerado de interés generar conocimientos sobre las características actuales de la distribución de la riqueza y su relación con el poder.

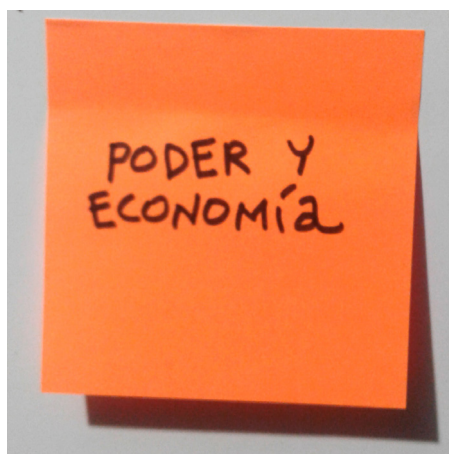
¹² La fuente de información de este apartado es Uruguay XXI (2014): Comportamiento Exportador de las Empresas Extranjeras en Uruguay, y Uruguay XXI (2015): Inversión externa directa en Uruguay.

¹³ En 2014, entre las compras de inversores extranjeros a firmas nacionales se destacan las siguientes; Pagnifique por parte de un grupo chileno; Matadero Carrasco, adquirida por una compañía brasilera; Fármaco Uruguay S.A. y Laboratorio Santa Elena por firmas peruana y francesa respectivamente; y Los Nietitos por una firma chilena.

¹⁴ Burdín, G., De Rosa, M., Vigorito, A. (2015) “Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009-2012”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2015. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay. Citado en Buxedas, M.

¿Cuán desiguales son los ingresos en Uruguay?, vadenuevo n° 92.





La crisis de la economía del desarrollo y el auge de la era neoclásica en los 90s:

Apuntes desde el siglo XXI

Fernando Errandonea

*“Yo sugeriría un poco más de respeto por la vida,
un poco menos de camisa de fuerza para el futuro.”*

Albert O. Hirschman

Advertencia: el trabajo se despliega deliberadamente en dos planos: en el de los cambios operados en el plano de la disciplina económica y el de los cambios operados en la realidad económica, política y social durante la era neoclásica.

Primera decepción: el trabajo no aclara cuando está instalado en un plano y cuándo está instalado en el otro. Segunda decepción: tampoco aclara cuando confunde los planos, transformándolos en uno solo. Entre medio, también hay una constatación: los “apuntes” se realizan con el diario del lunes. Tercera decepción: los textos de la bibliografía se ubican como plataforma de lanzamiento a partir de la cual disparar apuntes y “reflexiones”. Penúltima decepción: probablemente se lloverá sobre mojado, aunque esto tampoco es seguro. Puede incluir cosas peores: errores de lectura, de interpretación o desarrollos conceptuales no pertinentes. Pero la decepción principal viene por la corrección (marginal) del título: se mantuvo el análisis crítico de la era neoclásica aunque con el aditivo de la crisis previa de la Economía del Desarrollo.

El trabajo contiene tres secciones. En la primera parte, luego de caracterizarse a las ideas desarrollistas, se deja registro de la doble ruptura que recibe la Economía del Desarrollo: la “ruptura dependencista” y la “ruptura neoliberal”. En la segunda parte se intenta caracterizar la “era neoclásica” instalada a partir del Consenso de Washington. En la tercera parte se proponen algunos ejes generales sobre los que sería deseable se montara el desarrollo en el futuro: instituciones, trascendencia de los bienes públicos, innovación y equidad.

I. Una ciencia económica abandonada del desarrollo: su cómo y su por qué

Hace casi cuarenta años que la Economía del Desarrollo dejó de ser hegemónica en la región: desapareció o se hizo testimonial. La Economía desertó del Desarrollo. Y este proceso se debió a un doble jaque: uno de índole estrictamente ideológico, vinculado a la emergencia de la teoría de la dependencia; otro de índole ideológico, y también político y de política pública, vinculado al resurgimiento de la teoría neoclásica. Mientras el primero fue de carácter regional y no afectó la política gubernamental, el segundo fue de carácter global y afectó las políticas de los gobiernos de todos los continentes y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Fue así que la ciencia económica hegemónica en América Latina abandonó la amplia y densa avenida estructural para el análisis del desarrollo, dejando de lado la valiosa acumulación sobre el desarrollo económico-social que sustituyó por ideas unilaterales sobre el equilibrio y el crecimiento. De hecho, durante los años 90s, las IFIs identificaron el desarrollo con una de sus dimensiones: el crecimiento del PBI.

I.1. La Economía del Desarrollo en la región y en el norte: 30 años gloriosos

No todas las regiones del Tercer Mundo tuvieron un pensamiento propio en materia de desarrollo. Desde por lo menos la creación de CEPAL hacia fines de los años 40s del siglo pasado, América Latina exhibe un pensamiento económico propio. Raúl Prebisch y luego Celso Furtado, entre otros, sentaron desde CEPAL las bases de ese pensamiento a través las siguientes ideas-fuerza:

- la negativa a aceptar la visión según la cual existe tanto un funcionamiento económico válido para todos los países del mundo como un conjunto de políticas públicas de aplicación universal (“rechazo de la pretensión monoeconómica”, según la expresión de Hirschman);
- la afirmación de que los países se dividen en dos, centrales y periféricos, según que impusieran o tomaran precios en el mercado mundial y según el tipo de bienes intercambiados (maquinofacturados o del sector primario);
- la tendencia de largo plazo al deterioro en los términos de intercambio entre países periféricos y centrales, en detrimento de los primeros que transan bienes primarios, lo que vino a refutar la teoría clásica del beneficio mutuo;
- la necesidad de dar un gran salto en favor de la industrialización por parte de los países periféricos a efectos de acortar primero y finalmente eliminar la brecha entre los países;
- la estrategia simétrica de que el Estado discrimine a favor de la industria y contra la agricultura, a través de una política de precios bajos a los alimentos y materias primas o mediante la ausencia del sector público en la promoción del sector primario. El sector primario-exportador debía servir: a) al Estado, como fuente de tributación; b) a la industria, para proveer materias primas a bajo precio; c) al consumo, para aumentar el número de quienes acceden a una canasta básica;
- la posibilidad de lograr estándares altos de desarrollo industrial en base a la industria pesada, a pesar de las restricciones impuestas por las economías centrales;
- la necesidad de sustituir importaciones para cumplir con el desafío industrial;
- el rol preponderante que debe asumir el Estado través de la protección arancelaria, los subsidios a la industria, la planificación dada por oficinas transversales, y los procesos regionales de integración económica;
- la tendencia a explicar los fenómenos monetarios (inflación por ejemplo) a través de la dinámica de la economía real (anti-monetarismo militante).

66

Es cierto que muchas de estas ideas, ya eran prácticas corrientes en los países antes que Prebisch y otros las enunciaran. Es cierto que en algún sentido los exponentes de CEPAL hicieron una síntesis de la acumulación empírica. Pero no es menos cierto que tanto Prebisch como Celso Furtado y otros, construyeron una masa crítica a partir de la acumulación de errores de la implementación de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Así Prebisch escribe en 1962:

Se desarrolló en nuestros países una estructura casi aislada del mundo exterior [...] Se han aumentado los aranceles a tal punto que son indudablemente –como promedio– los más altos del mundo [...] La proliferación de toda clase de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala.

Por su parte Celso Furtado dice en 1966:

La fase de ‘fácil’ desarrollo, a través de aumentos de la exportación de productos primarios o mediante la sustitución de importaciones, ha terminado en todas partes. (citado por Hirschman, 1968).

A estos errores se agregan algunos desvíos anómicos, encarnados por ejemplo en las restricciones no arancelarias para la importación, que fueran comunes a la región. Una de estas restricciones era la “consignación previa”. Para importar había que depositar por anticipado en el Banco del Estado varias veces el monto de lo importado en moneda soberana, o sea, en dólares. En el Uruguay de la ISI la relación era de diez a uno. El comerciante realizaba la importación por el valor correspondiente (supongamos 100) y el remanente (900) se le retornaba por parte del Banco en moneda nacional, en cuotas, a mediano plazo, lo que equivalía a la pérdida de dinero en contextos monetarios de alta inflación y devaluaciones periódicas. El resultado es que pocos importaban, dado que a los aranceles altos se le sumaban todavía las referidas trabas no arancelarias. Los pocos que sí estaban habilitados a importar eran los que disponían de los “certificados libres de consignación previa”. Éstos, por lo general, tenían vínculos privilegiados con el gobierno de turno.

Más adelante, también desde CEPAL, Fajnzylber agrega algunas ideas y constataciones tanto en línea con las anteriores como correctivas de algunas de ellas:

- la necesidad en crear un “núcleo endógeno” a través de la creatividad y capital humano, bases de la “nueva industrialización” y de la superación de la “industrialización trunca” característica de la región;
- la necesidad en profundizar en el plano del software y corregir los defectos en el plano del hardware: “el modelo de industrialización precedente puso de manifiesto su carácter trunco y distorsionado en el plano del hardware. Sin embargo, su carencia fundamental tal vez haya estado localizada en el plano del software”, escribió el economista chileno. En este sentido, Fajnzylber abogaba dentro de CEPAL por un cambio de énfasis, que ya no debería fincarse más en la industria pesada sino en capitales intangibles (inteligencia, capital humano).
- la deseabilidad de la planificación estatal y el mercado como palancas fundamentales del desarrollo, implícitas en el pensamiento de CEPAL;
- la necesidad de construir alianzas portadoras de la nueva industrialización que combinen lo nacional, lo popular y lo democrático, imprescindibles para superar la heterogeneidad estructural propia de economías atrasadas y resistir la hegemonía del paradigma neoliberal (esto revela preocupación por la economía política de actores);
- la centralidad que debe cumplir la desagregación sectorial en el crecimiento y desarrollo. De ahí que el autor aboga por abrir la “caja negra” de lo intrasectorial para analizar más a fondo los procesos de incorporación tecnológica que explican el plus de crecimiento entre sectores de la economía;
- la constatación que América Latina es un continente cuyo crecimiento no va acompañado con aumento en la equidad. Al cruzar ambas variables, Fajnzylber llega a la conclusión de manera empírica del “casillero vacío”.

- La importancia de la equidad para el desarrollo y viceversa (Fajnzylber, 1990).

Desde fuera de la región pero igualmente interesados en los países en desarrollo y particularmente en América Latina, un conjunto de teóricos de la Economía del Desarrollo desde los años 50 también hicieron hincapié en la posibilidad y necesidad del desarrollo en la región: Rosenstein-Rodan, a través del big push; Nurkse, a través de su teoría del “crecimiento equilibrado”; Rostow, a través de su teoría etapista desde el take off o “despegue” hasta la economía del crecimiento sostenido y de los consumos masivos; Hirschman, a través de sus postulados sobre los “instrumentos de aceleración”, del análisis del “crecimiento desequilibrado” (tanto cuando hay exceso de capital social fijo [CSF] frente a las actividades directamente productivas [ADP], como viceversa, cuando hay exceso de las ADP frente al CSF), de su insistencia en “aprender haciendo” y su preferencia por los “pequeños cambios” para evitar fomentar lo que denominaba la “fracasomanía” (Hirschman, 1981 [1958]; Furió-Blasco, 1998; Thorbecke, 2006). Sin embargo, más allá de la contienda sobre el punto del “crecimiento equilibrado” o “desequilibrado”, ambos enfoques intentaban enfatizar el rol de los “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás”. También desde el Primer Mundo anglosajón proviene el análisis del “dualismo”, dado por un sector rural pasivo y fuente de mano de trabajo ilimitada, y por una industria modernizadora (Lewis, 1954, citado por Thorbecke, 2006).

Es cierto que estas contribuciones de los años 50s y 60s enfatizaban en gran parte el crecimiento. Pero de ninguna forma estaban “fuertemente centradas” en el objetivo del crecimiento del PBI, y de la relación entre éste y el logro de una balanza de pagos equilibrada, como dice Thorbecke al referirse al Tercer Mundo (Thorbecke, 2006). Este trabajo discrepa al menos en la aplicabilidad de la anterior afirmación a la región latinoamericana. En general, los autores en su mayoría se preocupan también por las dimensiones sociales del desarrollo. Desde CEPAL a OIT, desde aquél Banco Mundial dirigido por Hirschman hasta los referidos economistas del Norte, el desarrollo era económico y social por partes iguales. A Kuznets, por ejemplo, le concernía el issue de la desigualdad. Y su “U invertida”, decía que cuando los países despegaban en términos de crecimiento del PIB se producía un salto importante en la desigualdad. Sin embargo, el modelo se hacía posteriormente progresivamente menos concentrador por efecto de un conjunto de factores entre los que incluía los demográficos y la propia ingeniería institucional (Estado de Bienestar). Por su lado, a Rosenstein-Rodan y a Nurkse le preocupaban el subempleo rural como rasgo estructural del subdesarrollo, por lo que desarrollaron una “afinidad electiva” con el razonamiento keynesiano. Y el Informe sobre Kenya de OIT - 1972, destacó al empleo informal como una estrategia importante de sobrevivencia abierta a los migrantes rurales y a los pobres urbanos pero una estrategia a la vez provisoria: el avance del desarrollo acabaría con estos “bolsones” de informalidad y subempleo (Charmes, 1990). Otros economistas estuvieron interesados en el “círculo vicioso de la pobreza”. Y otra vez desde OIT se estableció que uno de los objetivos principales del desarrollo incluía mejorar las condiciones de vida para los pobres a través del aumento de las condiciones de las oportunidades de empleo (esto último en Thorbecke, 2006). De ahí que el empleo era otro de los elementos críticos del inescindible del desarrollo económico-social.

Ahora bien, ¿a la región le había ido razonablemente bien

en términos de crecimiento? Había crecido ciertamente. La industria había aumentado su contribución al crecimiento del PIB. Salvo el Cono Sur, la región había crecido desde 1940 a un promedio del 5%. También es cierto que ese crecimiento había mostrado volatilidad. Ahora bien, existían otros problemas: a) la proliferación de cambios múltiples para el comercio; b) las restricciones arancelarias y no arancelarias, que limitaban el comercio de importación a quienes tenían cupos preferenciales, generalmente vinculados al gobierno de turno (esto conllevaba la conformación de “anillos burocráticos” entre empresarios prebendarios y políticos que ejercían el tráfico de influencias); c) el sector competitivo agro-exportador, objeto de tributación directa, presionaba periódicamente por devaluaciones, con lo cual el comportamiento de la moneda y los precios introducían cada tanto perturbaciones en el equilibrio macroeconómico (inflación); d) la industria adolecía falta de competitividad internacional, excesiva diversificación y dedicación mayoritaria a las industrias livianas; e) la morosidad y tibieza para enfrentar la etapa “difícil” de la industrialización, una vez superada la etapa “fácil”. Del conjunto regional, los países que mostraron la mejor performance en el periodo fueron los grandes en población: Brasil y México. En el otro extremo se ubican los países pequeños: Uruguay, con un crecimiento del PIB de 0.8% en el periodo 1945-1973 (el segundo más bajo después de Haití) y Chile, con un crecimiento del 1.5% en igual periodo (Ramos, 1986). Queda claro que aparte de la poca potencia de sus mercados y de las “fallas” del Estado, ambos países tenían coaliciones distributivas más poderosas que las coaliciones de crecimiento.

Uno de los grandes problemas del pensamiento cepalino y de algunos de los autores referidos arriba, más allá de todos sus aciertos, fue el de carecer de una teoría del desarrollo para países pequeños y mercados reducidos. Éste es, sin embargo, un problema común a todos los paradigmas económicos que se han aplicado en la región.

1.2. El doble atropello a la “razón desarrollista”: el dependientismo y el neoliberalismo

Toda esta acumulación sobre el desarrollo va a llegar a su fin hacia principios de los años 70s. Según Hirschman esta crisis de la Economía del Desarrollo se produce por factores internos a la misma disciplina. Habla de las “tensiones internas” y de las “expectativas exageradas” (Hirschman, 1980). La explicación que aquí se brinda es distinta aunque potencialmente complementaria de la del economista austriaco. Él coloca el énfasis en razones endógenas mientras que este trabajo repara en factores exógenos a la Economía del Desarrollo. En primer lugar, se ubica la crisis del petróleo, que pone serios límites a los países en desarrollo no productores de petróleo para seguir sustituyendo importaciones. En este punto no nos vamos a concentrar. En lo que este trabajo se concentra es en la “doble ruptura” en el plano ideológico y político sufrido por la Economía del Desarrollo por parte, primero, de las versiones duras de la teoría de la dependencia, primero; y luego, por el neoliberalismo (en cualquier versión). Con el infinito respeto que nos merece Hirschman, nos parece que las razones acá apuntadas tienen un poder destructor sobre la Economía del Desarrollo mucho mayor que las tensiones internas de las que habla Hirschman. Además, las tensiones de las que habla él son menos conflictos irreconciliables que debates amigables dentro de una comunidad de diálogo, con códigos comunes. Estos debates amigables, lejos de destruir a la disciplina, la enriquecieron, como el debate sostenido

entre Nurkse y Hirschman sobre el desarrollo equilibrado o desarrollo desequilibrado.

La economía del desarrollo va a tener su primera ruptura a través de las teorías de la dependencia. Se trata de una ruptura con sustitución sólo en el plano de la ideología. Salvo en la versión de Cardoso y Faletto en la que el desarrollo podía prosperar a pesar de los límites impuestos por la dependencia exterior, en las demás versiones teóricas de la dependencia, el desarrollo aparecía como incompatible con la dependencia. En vez de “desarrollo más que tardío” había subdesarrollo, en vez de burguesías nacionales había lumpen-burguesías que enajenaban su carácter nacional en pos de convertirse en accionistas minoritarios del capital transnacional, en vez de capitales había capital monopólico, en vez de continuar el comercio con el exterior y recibir inversión extranjera, los países del Tercer Mundo debían romper el vínculo de subordinación externa dado a través de éstas y otras vías. La explotación de los países periféricos por los países centrales y la remesa de fondos hacia las casas matrices serían sendas vías del “desarrollo del subdesarrollo”, idea que venía no a repetir ni a aplicar sino a reestructurar radicalmente el razonamiento del “desarrollo desigual y combinado” de León Trotsky. Frente a este estado de cosas y a la superexplotación de la mano de obra a que dio paso la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, la única solución residía en el socialismo. Estas ideas, inspiradas en la New Left estadounidense (Paul Sweezy, Paul Baran, André Gunder Frank) hizo eco en un conjunto de autores latinoamericanos: Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, Mauro Marini, etc. Para todos ellos debían superarse las teorías desarrollistas de CEPAL. Estas teorías, en auge hacia los 70s y principios de los 80s, tienden paradójicamente a evaporarse precisamente cuando más económica y políticamente dependientes se tornaron los países con las sucesivas crisis, primero, y con la imposición del Nuevo Modelo Económico, después. Aunque la teoría de la dependencia se atribuyera inspiración marxista, ésta es parcial. Por un lado, Marx, creyó en los efectos benéficos del desarrollo de las fuerzas productivas de los países capitalistas más avanzados sobre las economías poco desarrolladas. El clásico ejemplo de Inglaterra y la India es el más conocido. Además, en el caso de Trotsky, él elaboró su teoría del “desarrollo desigual y combinado” entre países de diferente nivel de desarrollo productivo sobre el supuesto que no desaparecía el desarrollo.

Posteriormente, desde mediados de los años 70s, una segunda ruptura, ésta desde el paradigma neoliberal, se haría carne en la región, y muy particularmente en el Cono Sur. No se trataba sólo de una oleada ideológica sino de también política y de política pública, que modificaría la relación entre mercado, sociedad y Estado. Y tampoco se trataba de una manifestación regional sino global: el neoliberalismo nutrió la política pública de países de continentes distintos durante los 70s, los 80s y después. Entre los ejemplos en los 70-80s se cuentan Chile, Estados Unidos e Inglaterra. En algunos países del sur (como Argentina y Uruguay) este jaque al desarrollismo se procesó en dos etapas: bajo las dictaduras militares (por razones más políticas que económicas), y durante la vigencia de democracias de baja intensidad en los años 90s (por razones más económicas que políticas). Por lo tanto, los ejes enunciados más arriba, particularmente la preocupación por un tipo de crecimiento que incorpore inteligencia y conocimiento, la necesaria intervención estatal en la economía, el progreso industrial y tecnológico, el logro de un crecimiento sostenido con equidad, y el desarrollo social, no van a formar parte de las

ideas rectoras que inspiren la política pública de las IFIs y gobiernos de la región en las últimas tres décadas. Sólo a mediados de esta década se han procesado en un cluster de países ciertos cambios en las políticas económicas ligadas al desarrollo.

Además, los supuestos del “crecimiento” van a estar dados, entre otros, por: a) la aplicación de los mismos análisis y las mismas políticas públicas a países y regiones distintas del planeta; b) la necesidad del crecimiento hacia afuera sobre la base de las ventajas naturales comparativas; c) la aceptación del beneficio mutuo y equivalente en materia de comercio exterior; d) la centralidad del mercado, que debía ser fortalecido; e) la consideración de que el Estado, por su tendencia a la sobre-expansión y su vulnerabilidad a la presión de grupos organizados, debía ser minimizado en tamaño y funciones para adaptarlo a requerimientos de la economía política global; etc. Neoliberalismo en acción.

¿Qué es neoliberalismo? Aquella corriente de pensamiento económico cuyo eje consiste en conceder la mayor libertad posible a las fuerzas de mercado como única forma de incentivar el crecimiento y el equilibrio. Critica los conceptos keynesianos por considerarlos causantes de inflación y recesión económica (stagflation), discute el uso de la masa monetaria como instrumento para crear demanda agregada, es contrario al déficit fiscal por considerarlo causante de inflación, y recomienda la reducción de los gastos del Estado como forma de incrementar la demanda agregada. Surgido en medio de la paranoia anticomunista de los años cuarenta, el neoliberalismo presenta rasgos de ideología política al considerar que toda preferencia establecida por el Estado es sinónimo de autoritarismo, que el Estado Socialista es equivalente a “servidumbre” y que el Estado de Bienestar pone en crisis la democracia. Sus concreciones institucionales datan de los años setenta y ochenta. Éstas consistieron en la imposición de recetas neoclásicas ortodoxas por parte de las dictaduras del Cono Sur (Argentina 1976-1983, Chile 1973-1989 y Uruguay 1973-1985) y en el posterior “Consenso de Washington” (1989) en que los gobiernos de la transición democrática latinoamericana con un grado variable de convicción prestaron aquiescencia a las políticas de corte neoclásico como forma de superar la crisis y obtener préstamos e inversión externa directa (IED). Durante los noventa el neoliberalismo ha sido impulsado fundamentalmente por el gobierno de los Estados Unidos, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Posteriormente, el paradigma neoclásico, fue puesto en crisis por el colapso de la República Argentina en 2001, el mediocre desempeño de las economías que aplicaron las políticas neoclásicas y el funcionamiento stop and go del crecimiento. Antiguos funcionarios jerárquicos de los organismos multilaterales de crédito unieron sus críticas a un conjunto de investigadores académicos de corte estructuralista que ya venían advirtiendo desde tiempo atrás sobre los resultados de las políticas neoliberales.

Una de las líneas que interesa ver en la “razón neoclásica” es la condensación de tres discursos a los que Albert Hirschman llama “retóricas de la intransigencia”. Son tres tesis que las informan: la “tesis de la futilidad”, la “tesis de perversidad” y la “tesis del riesgo”. Estas tesis, aplicadas al Estado de Bienestar (EB), dicen respectivamente, que el EB no soluciona los problemas que pretende resolver (mucho esfuerzo para resultado inútil), que su obra contradice sus objetivos (mucho esfuerzo para un resultado contrario al perseguido) y que su intervención pone en “riesgo” o “peligro” cuestiones fundamentales como el sistema polí-

tico, la gobernabilidad, la democracia, la legitimidad, etc. (mucho esfuerzo para colocar a la sociedad frente a la catástrofe). Hirschman acomete una obra demoledora: atrapa con el mismo lazo una muestra representativa de autores adversarios del progreso; muestra la dudosa lucidez de los que creen que la inteligencia estriba en no aventurarse en obras humanas constructivas por estar destinadas a la inutilidad, el fracaso, la crisis o el colapso; exhibe el núcleo de sofismas y paralogismos que contiene cada una de estas retóricas; y advierte contra estas formas regresivas, anti-humanistas y autoritarias de analizar las sociedades, que no aportan al debate sino que lo eluden. El libro, escrito en el contexto del “there’s no alternative” neoliberal, refiere fundamentalmente a la manera falaz y autoritaria de razonar de las derechas a lo largo de la historia.

I.3. Algunas similitudes a pesar de las diferencias

Con diferencias abismales que los separa, algo en común hay en el “alma” de las corrientes económicas que produjeron el jaque al paradigma desarrollista: a) el carácter parsimonioso del discurso económico; y b) el carácter total de sus estructuras internas (o consistencia perfecta). En particular, Hirschman fue un enemigo consecuente de los modelos parsimoniosos de explicación, como los vinculados a la visión neoclásica, y prefería la complejidad frente a la modelización estilizada (Hirschman, 1984). Como se sabe, la teoría neoclásica se haría carne en las políticas públicas de la región un tiempo después. Por otro lado, para Foxley, el neoliberalismo es un “ideologismo económico totalizante”. Esto es, se trata de una disciplina cerrada sobre sí misma, con su comunidad propia de habla, que se pretende con valor universal, aplicable urbi et orbi: a los tamiles de Sri Lanka, los esquimales de Canadá y los brokers de Wall Street. Además, el neoliberalismo autonomiza de manera extrema a la economía de sus fundamentos sociales, políticos e institucionales, y prescinde, por esa vía, de la base sobre la cual se levanta cualquier mercado. Por el lado del dependentismo, puede anotarse que es “parsimonioso” porque considera que un solo fenómeno (ya no variable), el avance imperialista, deja sin margen de desarrollo mínimamente autónomo a los países subdesarrollados. Por esa vía, el dependentismo congela sin querer toda acción colectiva, tanto la que es realizada “desde abajo” (sociedad civil) como “desde arriba” (Estado). Con él desaparece, pues, la apelación a actores capaces de acción colectiva organizada; la posibilidad del desarrollo social en contextos de mercado; y la idea de reforma, de reformismo y de cambio gradual.

II. Análisis crítico sobre el desarrollo en la era neoclásica de los 90s

¿Desaparece la Economía del Desarrollo durante los años 80s y 90s? Desaparece del debate público. Desaparece de la política pública de los gobiernos. Desaparece radicalmente del horizonte de las IFI. Desaparece del *mainstream* académico de la economía. Adiós a la Economía Política.

También es cierto que no desaparece del todo aunque sí desaparece de esos locus que condensan poder, status y dinero. En los 80s, en medio de la crisis de la deuda y de los programas de estabilización y ajuste, se asiste al redescubrimiento de Albert Hirschman, editándose varias publicaciones en honor a su vida y obra (ver Foxley, McPherson y O’Donnell, 1986). En los 90s, emerge otra enorme figura, la del economista Amartya Sen, que con su teoría de las “capacidades” y “funcionamientos” nos enseña que no bas-

ta tender a igualar las oportunidades de los individuos, que esas oportunidades deben ser convertidas en capacidades reales para “ser” personas y para “estar” en el mundo con los semejantes. También nos transmite que la libertad es el fin primordial del desarrollo, y también su medio principal (Sen, 2000). También en los 90s, adquieren destaque otras tres figuras de la economía del Primer Mundo: Paul Krugman, Dani Rodrik y Joseph Stiglitz. O sea, la Economía del Desarrollo no desapareció. Krugman critica la falta de regulación de los mercados financieros y la ausencia de un modelo consistente de desarrollo. Rodrik critica el vino viejo en odres nuevos del Consenso de Washington Aumentado (Rodrik, 2004). Y Stiglitz critica la sobredimensión del PIB entre los indicadores de desarrollo (Stiglitz, 2006). Lo que sí es cierto que la Economía del Desarrollo perdió su hegemonía en las IFIs, en los gobiernos, en los *decision makers*, en los partidos políticos y en la ciudadanía. Se vuelve aquí a discrepar con Thorbecke: el panorama sobre el pensamiento desarrollista que traza con erudición sobre la década del 90, olvida discriminar entre el eje hegemónico neoliberal, y el espacio marginal ocupado por Sen y otros.

En adelante se refieren algunos rasgos centrales del NME vinculados con el desarrollo y el Estado. Aquél Estado que había pivotado la ISI pierde centralidad, pero paradójicamente es el responsable principal por los cambios operados en la nueva pauta desarrollista.

1. Intervencionismo neoliberal a favor de un Estado Mínimo: 5 traiciones utópicas

En el origen fue el Estado: así como el Estado occidental del siglo XVIII creó tres mercados nuevos (capitales, tierra y empleo), el Estado de los años 90s del siglo XX creó mercados y cuasimercados enteramente nuevos en América Latina. Generalmente uno no se pone a pensar pero la aplicación de la receta neoliberal demandó una intervención intensa y extensa aunque selectiva del Estado para abrir la economía, desregular los mercados (de bienes, financiero, laboral), dismantelar la vieja estructura impositiva, mercantilizar al Estado Social, crear zonas francas, promover sectores, realizar reformas portuarias, promover procesos de integración regional, privatizar empresas públicas, realizar la llamada “reforma del Estado” (o intentarlo), traspasar a privados funciones que llevaba adelante el Estado, etc. O sea, fue el Estado “desde arriba” el que llevó a cabo la reforma de mercado. No desapareció, pues. Subordinó su acción a otros objetivos: el de la estabilidad y el crecimiento a largo plazo. O sea, a los objetivos de vivir una vida sin inflación ni déficit fiscal y a pagar el costo hoy de las eventuales y siempre lejanas panaceas del mañana. Al mismo tiempo, para llevar adelante estas acciones en beneficio de la estabilidad y el crecimiento, debía convertirse en un Estado Mínimo y en un Estado Subsidiario.

En efecto, una línea de política pública, preponderante en la región durante los años 90, se dirigió a reducir el tamaño y funciones del aparato estatal —vedando al Estado de prestar de modo directo bienes y servicios—, a restringir la planta y a prohibir futuros ingresos a la administración. Como para los exponentes de esta línea reformista, la crisis sufrida por los países latinoamericanos remitía al Estado —por estar en la raíz de los desequilibrios fiscales, captura de rentas, incapacidad de gobernancia y freno al desarrollo—, la tarea central consistía en reducir su tamaño, funciones y margen de acción. Este tipo de políticas tomaron el nombre de “reformas de primera generación”, o sea, reformas en que el Estado deja de cumplir funciones (desviándolas ha-

cia otro agente por la vía de privatización o descentralización) o prescinde de prestadores estatales (Oszlak, 1999). Este tipo de política se corresponde con una configuración mínima y un rol subsidiario del Estado, cuya intervención solo se justifica una vez que fallan los mercados, la comunidad y los agentes estatales descentralizados. Una vez creado este “nuevo Estado”, la corrupción, el patronazgo, el clientelismo político,¹ el desorden administrativo y las demás manifestaciones anómicas tendrían que empezar a desaparecer porque éstas solo prosperan en el ámbito de un contexto centralizado, burocrático y (mal) regulado. O sea, de un Estado que pretende ser activo pero que en los hechos distorsiona el funcionamiento de la economía y la sociedad. Este conjunto de creencias formaron parte de la utopía neoliberal.

Esta ola de reformas anti-estatista, que envió al mercado funciones y personas en las décadas precedentes, sin embargo, no se hizo a partir de un diagnóstico del funcionamiento del Estado sino a partir de dos fuentes: en primer lugar, de principios ideológicos *a priori*; y luego, del déficit fiscal. Desembocó en una arbitraria eliminación de agencias estatales, el envejecimiento de la administración por efecto del bloqueo a las nuevas entradas, una descentralización sin financiamiento, y el reforzamiento consecuente de la estratificación regional (o aumento de la brecha de desigualdad entre regiones).

Asimismo, los problemas clásicos subsistieron, y algunos empeoraron. No se logró una mayor organicidad del aparato del Estado. Tampoco se logró profesionalizar la función pública, ni desmontar normas y procedimientos excesivamente rígidos, ni introducir nuevas tecnologías de gestión. Tampoco se alcanzó mayor racionalidad en la asignación del gasto al no articularlo a resultados y desempeños de acuerdo a procedimientos transparentes y objetivos. Finalmente, subsistieron los problemas clásicos en materia de *accountability*. La futilidad o perversión de la reforma estaban inscriptas en la simpleza de la política aplicada.

70

Hay varias “traiciones utópicas” de este planteo favorable a un Estado Mínimo y Subsidiario. Una primera fue la de reparar exclusivamente en el tamaño del Estado como si esto fuera indicador de algo sustantivo en relación a él. La del Estado Mínimo es una ideología que, al sustituir la investigación por el preconcepto, clausura el conocimiento y no aporta a la mejora de la performance de un Estado. De otra manera: es cierto que en política pública es muy difícil definir el problema. Pero esta tarea se vuelve imposible si en vez que intervenga la técnica y la investigación, participa el *a priori* ideológico. En este caso, la política pública tendría resultados nulos, o incluso podría agravar la situación.

Una segunda “traición” fue la de segmentar aún más la sociedad (Filgueira, 2000). En efecto, este tipo de reforma, que intentara aliviar al Estado de problemas crónicos a través del “cierre” del Estado, la terciarización y la privatización, terminó empeorando el estado de cosas y la calidad de los bienes públicos. De esta manera, los ciudadanos con votos económicos desertaron (“salida” de Hirschman) mientras otros ciudadanos menos pudientes quedaron rehe-

nes de bienes públicos deteriorados por falta de capacidad de presión, o sea, por déficit de “voz” pública.

Una tercera “traición utópica” fue la de apostar a una (única) visión normativa posible del “Buen Estado”, creyendo que lo que funciona a nivel teórico puede ser trasplantado a la vida social sin resistencias ni obstáculos, y soslayando las dinámicas de interpenetración entre partidos y Estado. Una variante de ésta “traición” es pensar que la regulación de la vida estatal por un cuerpo de técnicos con metas claras podría sustituir *totalmente* las referidas dinámicas de interpenetración partidos-Estado o la defensa sindical de funcionarios (podrá y deberá ser un insumo central para producir un mejor Estado pero un insumo no es la totalidad).

Una cuarta “traición utópica” fue formulada con precisión por Susan Rose-Ackerman a través de la siguiente pregunta, retórica y corrosiva: “¿Una administración reducida significa una administración más limpia?”. O sea, ¿se neutraliza o reduce la corrupción a través de un Estado Mínimo? Para el consenso neoliberal sólo la privatización, la descentralización y la disminución del tamaño del Estado minimizarían el ámbito y alcances de la corrupción. Sin embargo, como apunta Alfredo Rehren, “la privatización no siempre reduce la corrupción porque ésta puede insertarse en el proceso mismo de privatización o desplazarse hacia las instancias del Estado que regulan tarifas u otras condiciones de las empresas privatizadas” (Rehren, 2000). Por lo tanto, la relación entre tamaño del Estado y reducción de la corrupción es total o parcialmente espuria. En los países que han realizado las reformas liberales subsiste un tipo de corrupción ligada al enriquecimiento ilícito de intereses privados o personales a través de los vínculos que los partidos mantienen con el Estado. A su vez, un Estado con núcleos duros de corrupción afecta, retrasa o niega el desarrollo (Evans, 1995; Ackermann, 2001), que es en definitiva uno de los objetivos que se pretende lograr con la reforma del Estado.

Una quinta “traición” se vincula al apartamiento forzoso del Estado de los procesos de desarrollo. Estado y desarrollo se vieron como términos incompatibles, cuando no como “campos” enemigos.

Tras la fatiga que implicó el fracaso de este planteo y frente a un panorama que exhibía segmentación, clientelismo y una combinación de “sobreburocratización estructural” en algunos sitios del Estado y una “infraburocratización de conductas”,² en el seno de una nueva generación de académicos, expertos, elites políticas y organismos internacionales, surgió la idea de mejorar las estructuras estatales y los bienes públicos; no la de prescindir de ellos. En años posteriores fueron diseñadas reformas de nuevo tipo —llamadas reformas de “segunda generación”—, orientadas a cambiar aspectos institucionales, organizacionales y/o de gestión de las agencias del Estado. Estas reformas que a diferencia de las de primera generación no operan bajo estrictos parámetros de restricción fiscal ni pretenden por ende la retracción o desmantelamiento del Estado, comenzaron a andar en América Latina un proceso dirigido a fortalecer la

¹ “...existe una estrecha e indisoluble complementariedad entre clientelismo político y corrupción. La frontera que divide ambos fenómenos es sinuosa y poco perceptible, transformándose en general la corrupción en un eficaz instrumento del clientelismo político (...). Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, ejerciendo dicho control fundamentalmente a través de los cargos públicos, entonces los partidos pueden actuar como virtuales patrones, incurriendo en potenciales prácticas corruptas al ofrecer recursos públicos para beneficio partidista y eventualmente para beneficio personal de quienes los controlan, pero no para la ciudadanía” (Rehren, 2000).

² Según la expresión de Philippe Schmitter.

capacidad institucional de los aparatos estatales en términos de reglas de juego, reestructuración organizativa, profesionalización de la función pública, desburocratización de normas y procedimientos, transformación de la carrera administrativa de acuerdo al mérito, e introducción de sistemas y tecnologías de información, gestión y evaluación. Los resultados no fueron tampoco los esperados en la mayoría de los lugares donde estas reformas fueron realizadas.

II.2. El mercado como alfa y omega: el caso de una seguridad social subvertida por la mercantilización

El mayor problema de una época de enormes cambios reside no sólo en vivirla sino sobre todo en buscar el margen existencial como para ponerla a distancia y evitar que se nos presente como “natural”. El proceso de (re)mercantilización que sucediera en América Latina en las últimas décadas se vio como “natural”. O mejor dicho, fue naturalizado. Este proceso en que el mercado pasó a ser alfa y omega comprendió diversos procesos entre los cuales puede citarse: a) la transformación del Estado Social en un aparato “schumpeteriano”, afin a los principios de mercado, residualismo y subsidiariedad del Estado —existe sin embargo alta variabilidad en la reforma social: en un extremo se ubica el modelo universalizante y estatal de Costa Rica, y del otro lado yace el edificio neoliberal corregido por la Concertación en Chile—, y por lo tanto la conversión de la seguridad social clásica en un socio del crecimiento; b) la conversión de toda empresa estatal en activos líquidos pasibles de ser canjeados por títulos de deuda externa (la “reforma de las empresas públicas”); c) la formación de un mercado de empleo sin “rigideces” en el campo y la ciudad a través de múltiples mecanismos de flexibilización de la fuerza de trabajo como la flexibilidad salarial, horaria y de actividades que en la región incluyó la segregación de la seguridad social (“reforma laboral”); d) la creación de un mercado financiero “libre” mediante la autorización de sociedades financieras con acceso a crédito internacional, la posibilidad de fijar libremente la tasa de interés, la limitación del papel de los bancos centrales y la privatización de la banca que estuviere bajo propiedad estatal (“reforma financiera”);³ e) el funcionamiento más pleno del mercado de bienes mediante la desregulación de precios y la eliminación de subsidios a los productos de la canasta básica (inaugurados por los “programas de austeridad” del FMI y los “programas de ajuste” del Banco Mundial, estas prácticas continúan); f) la formación de un mercado de tierra sin trabas mediante la desamortización de los predios ejidales o comunitarios (“reforma agraria”) en algunos países como México y Centroamérica. La remercantilización resultante consiste en asignar al mercado —y al mercado mundial— la posibilidad de ejercer una considerablemente mayor *violencia estructural* sobre las trayectorias individuales, los hogares, las categorías ocupacionales, los grupos y los Estados (Filgueira F., 2006).⁴

También a la seguridad social le llegó la reforma de mercado. En América Latina se realizó una reforma de las pensiones a contramano de la estructura de riesgos (de hecho,

la agravó) dado que: a) ajustó todavía más los beneficios a las cotizaciones en contextos de aumento de desempleo, precarización del empleo y avance de la informalidad; b) disminuyó la ya deteriorada relación activos / pasivos al individualizar el riesgo, exigir documentación escrita de las historias laborales, o aumentar las edades y montos para adquirir la “causal jubilatoria”; c) y aumentó todavía más las inequidades en la región más desigual del mundo (Filgueira F., 2006; Uthoff, 2006). Mesa-Lago agrega una cantidad de otros problemas que las pensiones no solucionaron o agravaron: el alto costo administrativo, el impacto nulo sobre el ahorro nacional, la creación de concentraciones en el mercado de aseguradoras, el alto costo de transición que debió y debe pagar el Estado, etc. Referimos en este caso a esa parte minoritaria de la población adulta mayor cubierta por los programas de pasividades: porque la gran mayoría de los ancianos de 65 y más años, ni siquiera están cubiertos por ningún régimen de pasividad.

El régimen de “pasividades” fue reformado en los años noventa bajo modalidades estructurales (sustitutivo, paralelo o mixto) y paramétricas. Ninguna otra región del mundo fue afectada por las llamadas “reformas estructurales” como América Latina; la región se erigió en verdadero campo de experimentación en el campo de las pensiones. Las “reformas estructurales” incorporan lógicas de mercado bajo tres formas: sustitutiva (cuando se sustituye el régimen de solidaridad por el de capitalización), mixta (cuando se suma un pilar de capitalización al pilar de reparto) o paralela (cuando el individuo puede elegir entre dos sistemas). Las lógicas de mercado que incorporan son: a) un beneficio que en parte es definido por el mercado, sustituyendo el antiguo beneficio definido por Ley; b) la creación de mercados, cuasimercados y en ocasiones oligopolios antes inexistentes para gestionar, administrar y proveer los fondos de previsión; c) la transformación de los fondos de ahorro en títulos negociables en bolsa (conversión de un patrimonio no líquido en líquido). Esta privatización de las pensiones no logró alcanzar las nuevas metas económicas: reducir los costos administrativos, diversificar los instrumentos financieros, promover el ahorro nacional, reducir el costo fiscal, mayor eficiencia por competencia entre administradoras de fondos previsionales, etc. Tampoco las metas clásicas de la seguridad social: equidad entre beneficiarios, solidaridad y redistribución del ingreso, cobertura universal, etc. (Mesa-Lago, 2004).

La posición favorable a las reformas estructurales es consciente, sin embargo, de algunos de los problemas clásicos que introducen los seguros privados: equidad, asimetría de información; azar moral; problemas emanados de la “selección adversa” (Panadeiros, 1996). Existen otros problemas de igual o mayor importancia de los cuales no fueron conscientes los que diseñaron las reformas de mercado. Uno: la reforma ignoró que el sistema privado no es inmune a la intervención política del Estado (la inversión en títulos públicos depende del interés que fije el gobierno). Dos: la reforma olvidó que de la condición social de los bienes y servicios públicos nos beneficiamos todos por sus externalidades positivas. Tres: la reforma privó al Estado de recau-

³ Sin embargo, teóricos neoclásicos y gobernantes admiten la intervención estatal bajo la forma de rescate bancario para los casos de crisis del sector por la repercusión negativa que podría tener en los mercados externos en caso de no realizarse.

⁴ La remercantilización también suscita problemas filosóficos, sociológicos y prácticos. Por ejemplo, el tema del vínculo social, omnipresente en la teoría social desde Comte, Marx, Weber y Durkheim hasta Bourdieu y Habermas, se pone nuevamente en discusión. Marx decía en *El Capital* que si el mercado es el vínculo universal que une a los hombres (interdependencia funcional), entonces es el vínculo que establece la separación universal; y en definitiva, el que sella la soledad y alienación humanas. El mercado como separación entre los hombres, y como articulador entre los roles, aludirá posteriormente Émile Durkheim, al volver de otra manera sobre el mismo punto. En efecto, los hombres siempre han tenido a la familia, la comunidad y los amigos como las esferas privilegiadas de relacionamiento social, gratificación afectiva y fuente identitaria. Todo avance de mercado sobre estas áreas operará una transformación. Claro que al mismo tiempo uno debe preguntarse si aún algunos de los procesos más agresivos de mercado no llevan consigo la necesidad de reforzamiento simultáneo de los vínculos primarios por la vía de la familia, la comunidad y la amistad, de alguno(s) de estos tres, o de las equivalencias que la sociedad encuentre para religar a sus integrantes, en una relación bastante más dialéctica que la que en principio hubiera podido pensarse.

dar entre los sectores superiores de ingreso (que ahora contratan sus servicios en el mercado) lo que prepara el terreno para el financiamiento de programas residuales sin base fiscal sustentable (Filgueira F. y otros, 2005). Cuatro, la reforma olvidó que la eficiencia no depende mágicamente del mercado sino también del poder del Estado para regular y de la calidad de su regulación. Quinto, la reforma olvidó toda consideración a la ciudadanía y a su capacidad para mejorar la política pública. Por esto (y otras consideraciones) Hirschman recomendaba una participación mayor en cantidad de personas involucradas y una mejor participación en la calidad de la propuesta, gestión, evaluación o fiscalización (Santiso, 2000).

II.3. El desarrollo omitido: crecimiento débil sin instituciones ni innovación creativa ni bienes públicos

El Banco Mundial a principios de los 90 destacaba el crecimiento de los países del sudeste asiático como modelo a seguir en América Latina. En estos países el Estado había tenido una participación crucial en, al menos, tres aspectos. Primero, en el fomento a la actividad agraria, industrial y comercial de exportación⁵. Segundo, en la producción de capital humano en salud y educación —en educación primaria, secundaria y universitaria en ciencias básicas e ingeniería— que se tradujo en innovación creativa y en una sinergia virtuosa entre innovación, crecimiento y equidad. Tercero, en la creación de incentivos tanto horizontales como sectoriales que incluían financiamiento preferencial así como de un conjunto de sanciones (Katz, 2008). Cuarto, en la creación específica de instituciones de apoyo y crédito. En otros términos, en la experiencia de los “tigres asiáticos” el Estado fue el que se encargó de crear instituciones, incentivos y bienes públicos (como educación, salud e infraestructura) para emprender y consolidar procesos de desarrollo. El resultado fue un fuerte crecimiento, menos volátil que en América Latina, y con mayor equidad. El resultado también consistió en la generación de nuevos vínculos entre lo público y lo privado.

72

La historia de la región es distinta. América Latina no contó con un Estado de estas características en contextos globales de los 90s. El origen de las políticas domésticas era internacional. Y las IFIs defendieron la reducción en tamaño y funciones del Estado, no impulsaron una reforma agraria y fueron contrarias a la industrialización porque veían en la ISI una fuente de perversión económica. En defecto de políticas industriales de fortalecimiento, el conjunto de empresas sufrió una retracción extrema: a) el cluster de empresas estatales sufrió un “colapso masivo” a raíz de las políticas de privatización; b) “los grandes grupos corporativos de capital nacional también experimentaron un fuerte proceso de retracción” al decidir retirarse o al ser compradas por firmas transnacionales; c) el colectivo PYME sufrió un “fuerte embate destructivo”; d) el “colectivo de subsidiarias domésticas de grandes firmas transnacionales también exhibe profundas transformaciones en materia de estructura y comportamiento de las empresas” (el entrecorillado tomado de Katz, 2008). El resultado fue una desindustrialización sin sustitución inmediata.

¿Quiere decir que no se generaron nuevas actividades en los 90s? Se crearon. Pero bajo los siguientes parámetros: a) las nuevas actividades productivas no estuvieron rela-

cionadas a rentas que derivaran de la innovación o de tecnologías de punta como los microprocesadores, la ingeniería genética, el láser, la fibra óptica y las nuevas fuentes de energía renovables y limpias (Fajnzylber, 1990); b) la apuesta a la competitividad estuvo dada por bajar costos y transformar al salario en variable de ajuste de la economía, y no por la generación de capital humano cuyo conocimiento se aplicara a productos y procesos; c) el Estado, que en la etapa ISI creara un conjunto de instituciones para impulsar la empresa industrial (el Banco Nacional de Desarrollo en el caso argentino, el CORFO en el caso chileno), en esta oportunidad se replegó. Es una experiencia distinta de la que viviera el sudeste asiático. Algunos podrían decir que es una experiencia que se coloca en las antípodas. En algún sentido, la historia de América Latina mirada en el largo plazo es la historia de una industrialización trunca, de tipo adaptativa, con algunos bolsones de creatividad aunque fundamentalmente débil en lo que de manera metafórica Fajnzylber llamaba el software. El NME durante los años 90s alejó más aún que el modelo de industrialización procedente de una pauta de crecimiento derivada de una creatividad portadora de innovación.

También fue un crecimiento débil y volátil que no se preocupó en desarrollar los bienes públicos. El NME derivado del Consenso de Washington privilegió la iniciativa de la empresa privada, reemplazó los bienes públicos por monopolios privados, promovió mercados y cuasimercados inadecuadamente regulados y con asimetrías de información, incentivó el “descreme” de los bienes públicos al abandonarlos a su deterioro “natural” y dar incentivos fiscales a los privados, y finalmente deslegitimó simbólicamente todo lo público al identificarlo con un Estado-Dinosaurio: costoso, regresivo, capturado por intereses que pretende regular, cuyos servicios son malos y no llegan a los más pobres. De ahí que los gobiernos, con mayor o menor convicción sobre este diagnóstico proveniente de fuentes neoliberales, aplicaran políticas públicas por defecto al dejar que los bienes públicos se deterioraran. El otro camino, la inversión de dinero público para incentivar la venta de las empresas públicas a privados (sobre todo las vinculadas a energía), también ocurrió. En términos de Hirschman, se privilegió el mecanismo de la “salida”. Y la “salida” es siempre un mecanismo de tipo económico, operado por quienes disponen de votos monetarios. A diferencia de la solución fuertemente estatista que pautó la salida de los Estados Unidos de la Gran Depresión, América Latina emergió de la llamada Década Perdida montada sobre soluciones privadas neomercantiles a las que podía acceder una franja muy limitada de población.

Por último, el NME hizo sinónimos dos vocablos que en el pasado contenían significados distintos: “crecimiento” y “desarrollo”. Como modelo de desarrollo, el NME enfatizó el crecimiento y la competitividad, ignorando los encadenamientos productivos, la innovación schumpeteriana, la institucionalidad y las organizaciones. Por otro lado, el NME enfatizó un tipo de competitividad que no favorece la innovación basada en la creatividad ni el desarrollo sustentable: la “competitividad espuria”. Hay diversas formas de competir según la manera en que éstas contribuyan a la meta final del desarrollo: formas auténticas y formas espurias (Fajnzylber, 1990). La competitividad espuria es la que se basa en el mejoramiento de la eficiencia en procesos y

⁵ Hay que tener en cuenta un par de cosas más en relación al crecimiento asiático. En primer lugar, la realización de una reforma agraria disparadora de un desarrollo en el campo dirigido por el Estado, que proveyó de infraestructura y precios a los agricultores. En segundo lugar, la combinación en el tiempo del desarrollo de una industria ligera, intensiva en mano de obra, y del desarrollo de una industria pesada, intensiva en capital.

productos para abaratar costos. La competitividad “auténtica”, en cambio, busca la diferenciación y jerarquizar la calidad sobre el costo.

II.4. Un crecimiento sin equidad

Repetimos un lugar común: América Latina sigue siendo hoy 2010 el continente más desigual del mundo. Grave. Y sigue albergando en su interior a los países con la distribución del ingreso más regresiva del mundo. Esto se debe a que los mercados no asignan ingresos con equidad por las fallas que albergan. Pero también se debe a una segunda razón paradójica: el Estado no funciona como palanca de redistribución progresiva del ingreso sino de agravamiento de la regresividad primaria. O sea, lo que ocurre es que en todos los países de la región la distribución primaria del ingreso (la que surge del mercado) es menos regresiva que la que se registra una vez que el Estado cobra los impuestos, realiza sus transferencias y brinda sus servicios. En otras palabras, el Gini aumenta luego que el Estado interviene (Gómez-Sabaini, 2006). Una interpretación simple diría que el problema radica en el Estado. Por lo tanto con minimizar su participación, se solucionarían una parte de esos problemas. Sin embargo, la falta de equidad también está en los mercados debido a una infinidad de factores entre los que se cuentan la informalidad en el mercado de empleo, precios que son resultado de cárteles, la presencia de monopolios, monopsodios y oligopolios, el crimen organizado, etc. En vez de minimizar su escala o de ampliarla, se trata de reformar el Estado. No importa el tamaño sino la clase de Estado que tenemos. Y también importa tener claras dos cosas: el para qué y el cómo.

Y como ha reiterado Amartya Sen y para el Río de la Plata, Gerchunoff y Rubén Lo Vuolo entre otros durante veinte años, la falta de equidad erosiona las bases del crecimiento (Lo Vuolo, 1998; Lo Vuolo, 2000). Hay razones obvias: obstruye el “efecto túnel”; inhibe la movilidad social ascendente; excluye del mercado de trabajo formal a grandes contingentes que podrían agregar valor a la economía; niega consumos a la población con NBI, que es la mayoría en la región; imposibilita que grandes conjuntos poblacionales logren acceder a oportunidades y capacidades para funcionar con eficacia y libertad. Para Nancy Birdsall, del BID, existe una inequidad “constructiva” para el crecimiento y una inequidad “destruktiva”. La inequidad destruktiva es aquella que, proviniendo del acceso desigual a la estructura de oportunidades, asigna o aumenta privilegios para los que ya son ricos y bloquea potencialmente las contribuciones productivas de los “menos ricos”, contribuyendo al ineficiente uso de los factores de la producción (Birdsall, 2005).

Por otra parte, numerosos estudios sociológicos dejan claro en ciudades especialmente desiguales (Chicago, Río de Janeiro, etc.) tienen externalidades negativas: aumento del número de robos, rapiñas, secuestros express. O sea, incremento de violencia anómica sobre activos. Además, una de las modalidades que ha asumido la acumulación de capital en América Latina durante los últimos 40 años es la cada vez más importante vía anómica. Una socióloga holandesa nos ilustra al respecto: el narcotráfico, el tráfico de órganos, la trata de blancas; el comercio sexual de niños, los mercados para la migración de contingentes humanos en busca de empleo (tráfico de inmigrantes), el tráfico ilegal de mujeres y niñas/os para la industria del entretenimiento y el sexo, y el mercado de la prostitución, constituyen ejemplos (Sassen, 2003).

Además, la inequidad tiende a minar los bienes públicos por la deserción de las clases medias que operan la “salida”, tiende también a una perversa espiral ascendente en que la segmentación educativa y socio-territorial llama a la mayor segmentación educativa y socio-territorial, a la poca o nula valoración de los pobres por el valor de la educación como inversión a largo plazo (y sobrevalorando el utópico ascenso por la vía del fútbol o la anomia).

Por su lado, la inequidad y la segregación social que la acompaña tienden a minar el capital social que los pobres pueden movilizar para acceder a un portafolio de activos por lo menos razonable. Putnam dice la eficiencia normativa y la confianza intersubjetiva unida a redes que los más integrados movilizan a favor de los sectores menos pudientes, aumenta la eficiencia de la sociedad por la vía de facilitar la coordinación de acciones (Putnam 1993, citado por Birdsall). Alejandro Portes no es tan enfático sobre la capacidad del capital social para esos y otros efectos porque al mismo tiempo que cohesiona y coordina a algunos, excluye a otros (Portes, 1999). Los casos clásicos que ha estudiado sobre todo la sociología italiana sobre la Mafía son los casos de “familismo amoroso” mediado por los pactos de omertá.

III. Instituciones, innovación creativa y equidad

Peter Evans nos hablaba de la sinergia entre diversos actores públicos, privados y societarios para el logro del desarrollo. Pero sin instituciones, sin un Estado que sea funcional, sin innovación creativa y sin generación de equidad mínima, es difícil dar el paso analizado y sugerido por Evans.

I.1. Necesidad de instituciones y organizaciones

Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que organizan un campo social. Las organizaciones traducen y también producen nuevas reglas y normas. La organización más importante es el Estado. Desde el punto de vista típico-ideal, el Estado: coordina actores de diversas áreas en diferentes planos; opera como agente centralizado de cobertura de riesgos a través de redes de protección social; induce (o puede hacerlo) acciones eficientes, innovadoras y creativas; actúa como árbitro entre individuos, grupos y actores; provee bienes, servicios públicos e infraestructura; regula los mercados para saldar sus “fallas”; redistribuye el ingreso y la propiedad social; contribuye a una sana cohesión social, al combinar alta integración y bajo control social (control social no opresivo). (Ocampo, 2004).

En ese contexto es que el Estado no debe ser ni grande ni chico sino autónomo y estratégico como para poder cumplir estos roles. “El Estado regresa al primer plano”. Así titula Theda Skocpol su ensayo donde se detiene en la autonomía estatal. Según la autora, un Estado será autónomo “en la medida que pueda formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o de los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (Skocpol; 1989). Traducido en acciones concretas, la autonomía estará dada en la medida que los actores políticos puedan llevar adelante políticas públicas. Éstas implican un conjunto de decisiones con dos componentes: “el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido” (Aguilar Villanueva; 1992). Ningún gobierno puede llevar adelante en forma pura las políticas que se comprometió a seguir ante la ciudadanía porque existe la

faz de diseño en que una política puede ser perfecta y también la faz de implementación en que una política puede no llegar a su público objetivo o tomar senderos que se bifurcan, para repetir a Borges. Por lo tanto, la autonomía estatal es un concepto que debe ser utilizado a manera de ‘tipo ideal’, que permita valorar la relativa independencia del Estado, asumiendo al mismo tiempo que se trata de un actor de una gran heterogeneidad interior, sometido a presiones de carácter diverso: estructurales, corporativas, de funcionamiento y de gestión.

Pero hay un segundo elemento junto a la autonomía que es el “arraigo” del Estado. Un Estado debe estar arraigado en los mercados, en la comunidad, en la política, en la cultura. Para que esta operación de arraigo sea exitosa es imprescindible que el régimen de gobierno sea democrático: no hay dictaduras arraigadas, las dictaduras se ejercen sobre la población.

¿Hay otras organizaciones importantes? Otra organización central para el desarrollo es la empresa, y sus relaciones internas y externas, y sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Resulta obvio que no hay desarrollo sin empresas de tipo shumpeterianas, alejadas del modelo rentista, sin pretensiones de medrar del Estado.

Pero estas empresas no deben ser dejadas a la intemperie sino promovidas selectivamente según una combinatoria horizontal y sectorial.

Por último, el rol de las instituciones y organizaciones deben reducir las incertidumbres, dotar de confianza mutua a los actores, incentivar la cooperación y sancionar la defeción (Hall y Soskice, 2001).

I.2. Un desarrollo con equidad

El economista Rubén Lo Vuolo establece que el discurso oficial dice que el sistema económico debe regularse en función de lo que se entiende es una ‘sana’ política económica, sin dejar que los problemas distributivos alteren ese objetivo [...] en el largo plazo, los problemas sociales se resolverían por goteo de la mayor riqueza que generará el crecimiento económico”. Esta subordinación de lo social a lo económico no se ha resuelto con el ascenso de nuevas alternativas electorales, al menos en algunos países a pesar de las apariencias. “El ascenso de alternativas electorales críticas a los cambios producidos, no se ha visto acompañado de modificaciones sustantivas en el paradigma que las impulsó y que algunos identifican ideológicamente con un ‘liberalismo social’” (Lo Vuolo, 2006). La equidad no ha sido un problema para las ISIs y los gobiernos. Y fue opacado por una agenda centrada en la pobreza. No en el combate a la pobreza; sino en lo que se ha denominado “regulación pasiva de la pobreza” (esperar el efecto *trickle down*), a través de programas focalizados, programas de *workfare* y transferencias monetarias condicionadas (TMC). Asumir la equidad como valor central en la economía es en gran medida asumir que la subordinación económica a la social es un gran error. Es entender que la economía no es un dominio separado de la sociedad; que no es un campo regido por leyes universales; que cada hecho económico es un hecho social y que sus estructuras son por lo tanto sociales, institucionales y de poder; que cada hecho económico está inscripto en una genealogía o en una historia específica; y que el mercado librado a su autorregulación no necesariamente es el medio óptimo de organizar la producción y los intercambios de manera equitativa y eficaz (al revés, está lejos de ser óptimo), y mucho menos en contextos de fallas

de mercado, déficit de Estado, presencia de una política con tasas altas de corrupción y existencia amplia de fenómenos parapolíticos en connivencia con mafias, crimen organizado y otras manifestaciones anómicas. Asumir la equidad no es sólo asumir un desarrollo con menor desigualdad. Asumir la equidad es subvertir la manera en que pensamos la economía y las relaciones entre ésta y la sociedad. Es lo que hace en gran parte, desde la economía, Amartya Sen. Y es lo que ha hecho desde la sociología Pierre Bourdieu (sobre todo, Bourdieu, 2005).

I.3. Un desarrollo con innovación

Para no repetir mal lo que alguien dijo bien:

La inclusión de la creatividad como componente esencial de la eficiencia es un requisito funcional y específico de la perspectiva política enunciada anteriormente. En efecto, si la superación de las carencias mayoritarias no fueran asumidas como objetivo real, bastaría el trasplante de productos, técnicas, modos de organización, patrones alimentarios, esquemas educacionales, de salud, habitación, comunicación y recreación. La experiencia ha mostrado en América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de una proporción elevada de la población (Fajnzylber, 1990).

El problema al que se enfrenta la posición del economista es la de la cuantificación. En economía el “fenómeno” es fácilmente convertible a un valor numérico. En economía, el crecimiento se convierte en puntos del PIB y la inflación se convierte igualmente en un número. Los indicadores manifiestos que se tienen a mano para dar cuenta de una realidad latente son claros en estos y otros aspectos. Sin embargo, la creatividad es más difícilmente cuantificable. La creatividad, a diferencia del crecimiento, se extiende a universos culturales, artísticos, de la industria de la creación, a universos políticos, científicos y productivos y, frecuentemente, se localiza en la intersección de diferentes planos (Fajnzylber, 1990). La creatividad comienza a plantear a la economía algunos problemas similares a los que tiene que transitar la sociología y la ciencia política para dar cuenta de sus objetos de estudio. De todas maneras es un problema relativamente menor que tiene solución al menos parcial y por aproximaciones sucesivas. El problema realmente estriba en la sinergia entre agencias centralizadas (Estado y sus organizaciones) y descentralizadas (empresas de diverso tipo y sociedad civil) para el logro de resultados creativos. La industria automotriz en Suecia (Volvo) o Japón es el resultado de una creatividad que condensa cultura, política y economía.

IV. Coda

A la hora de conceptualizar el desarrollo, encontramos criterios minimalistas que lo vinculan con el crecimiento económico, y otros de mayor amplitud que sostienen que el desarrollo también contempla la forma en que las interacciones político sociales se llevan adelante. Amartya Sen expresa esta dicotomía distinguiendo dos perspectivas de desarrollo que expresan dos visiones ideológicas contrapuestas. La primera, es la que el autor describe con tres palabras: “sangre, sudor y lágrimas”. Esta visión, alejada de redes de protección social y derechos políticos, es indiferente a plazos y costos. El desarrollo llega por la acumulación sucesiva de este esfuerzo infrahumano, para lo cual

los derechos políticos y sociales constituyen generalmente un obstáculo.

En contraste, la segunda perspectiva entiende al desarrollo como un proceso agradable en el que derechos políticos y sociales operan sin restricciones y donde la “libertad” en un doble rol, como medio y como fin, ocupa una posición central. Es la posición del enorme Amartya Sen.

Puede encontrarse un correlato de las teorías de desarrollo en las teorías de la ciudadanía. En las teorías de la ciudadanía la dicotomía expresada por Sen se encuentra representada por dos visiones contrapuestas sobre el número y extensión de los derechos político-sociales. Una, proveniente de la Nueva Derecha a la que le cabría la primera categoría expresada por Sen. Se sabe: los derechos deben ser mínimos y un gobierno debe propugnar para que sus ciudadanos actúen según esta premisa, para evitar caer en la posición del ciudadano cómodo y pasivo que todo lo espera de un Estado Demiurgo (Kymlicka y Norman, 1997). Como se aprecia, esta concepción parte de una concepción escéptica sobre el hombre.

En el otro extremo se encuentra la visión desde la izquierda que propugna una ciudadanía activa, que supere la concepción de derechos adquiridos como evolución histórica (T.H. Marshall) en un doble sentido, de participación por parte de los ciudadanos y de reconocimiento de las diferencias al interior de la sociedad. En este caso, la identidad político-social se construye por una ciudadanía activa, con participación colectiva.

Las teorías de la ciudadanía, aunque no hayan sido formuladas pensando en el desarrollo, resultan útiles para explicitar ciertos *landmarks* entre posiciones progresistas y posiciones reaccionarias. Entre la izquierda y la derecha.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMANN, Susan-Rose. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 2000. “Estudio introductorio”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Porrúa.

BIRDSALL, N. (2005) “The World in not flat: Inequality and Injustice in our Global Economy”, World Institute for Development Economics Research (UNUWIDER) Formato Electrónico.

CHARMES, Jacques. 1990. “Una revisión crítica de los conceptos, definiciones y estudios del sector informal”. En *The Informal Sector Revisited*. París: OECDE.

EVANS, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

FAJNZYLBER, Fernando. 1990. “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Naciones Unidas.

FILGUEIRA, Fernando. 2000. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en ROBERTS, Brian (Ed.), *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*. El Salvador: FLACSO. [El artículo reproduce Filgueira F., 1998].

FILGUEIRA, Fernando, C.G. Molina, Jorge Papadópulos, Federico Tobar. 2005. “Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”. Montevideo: CIESU. Ponencia presentada ante el BID, agosto de 2005.

FILGUEIRA, Fernando, Fernando Errandonea y Ruben Kaztman. 2009. *Las Metas del Milenio y sus enemigos. La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina. Avance de investigación. Formato electrónico.

FOXLEY, Alejandro, Michael S. McPherson y Guillermo O'Donnell (compiladores). 1989. *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras: Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

FURIÓ-BLASCO, Elies. 1998. *Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico. Una antología de ensayos anteriores a “La estrategia del desarrollo económico”*. México DF: FCE.

GÓMEZ-SABAINI, Juan Carlos. 2006. *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

HALL, Peter and David Soskice (editors). 2001. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

HIRSCHMAN, Albert. 1981 [1958]. *La estrategia del desarrollo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

HIRSCHMAN, Albert. 1968. “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en la América Latina”. En Trimestre Económico número 140, octubre-diciembre 1968.

HIRSCHMAN, Albert. 1973. “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”, en *Desarrollo y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

HIRSCHMAN, Albert. 1980. “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, *El Trimestre Económico*, Octubre-Diciembre 1980.

KATZ, J. (2008), “Una visita a la teoría del desarrollo económico”, CEPAL, pp. 27 a 67.

KRUGMAN, Paul. 1996. “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1996.

KYMLICKA, Will y Norman Wayne. 1997. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En *Revista No. 3 de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* bajo el título “La Política. Ciudadanía. El debate contemporáneo”, Paidós, Buenos Aires 1997.

LO VUOLO, Rubén M. y Alberto Barbeito. 1993 y 1998. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.

LO VUOLO, Rubén M. 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

LO VUOLO, Rubén M. (comp.). 2006. *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

MESA LAGO. 2004. “La reforma de las pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones”. En Katia Hujo, Carmelo Mesa Lago y Manfred Nitsch (editores): ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones de América Latina después de dos décadas de reformas. Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp. 21-56.

OCAMPO, José Antonio. 2004. “Economía, Cohesión Social y Democracia”, en *Democracia en América Latina*, PNUD.

OSZLAK, Oscar. 1999. *Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. IV Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. México DF, 19-22 de oct.

_____. 2001. “El Estado Transversal”. En *Encrucijadas*. Revista de la Universidad de Buenos Aires. Año 1, No. 6, abril de 2001.

PANADEIROS, Mónica. 1996. “Organización del seguro de salud en la Argentina. Análisis y propuestas de reforma”. En *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 36, verano 1996. Buenos Aires: IDES.

PORTES, Alejandro. 1999. “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”. En *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE-FLACSO.

RAMOS, Joseph. 1989. *Política económica neoliberal en países de Cono sur de América Latina, 1974-1983*. Mx DF: Fondo de Cultura Económica.

REHREN, Alfredo. 2000. Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. RODRIK, Dani. 2004. “Rethinking Growth Policies in the Developing World”, Luca d’Agliano Lecture in Development Economics, Torino.

SANTISO, Javier. 2000. “La Mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones”. En *Revista de la CEPAL* número 70. Abril 2000.

SASSEN, Saskia. 2003. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: FCE.

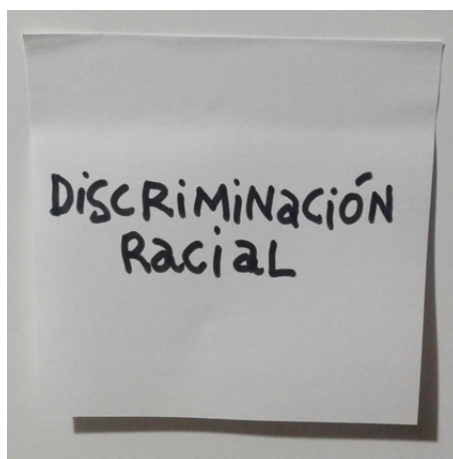
SKOCPOL, Theda. 1985. “Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in current research”. En *Bringing the State Back In*. Edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol.

SEN, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Buenos Aires.

STIGLITZ, Joseph. 2006. *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization, and Development* ISBN 0-19-928814-3 (Initiative for Policy Dialogue Series C); by Joseph E. Stiglitz, José Antonio Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo Ffrench-Davis, and Deepak Nayyar; Oxford University Press 2006.

THORBECKE, E. 2007. “The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005”, en Marvotas, G. and A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development*, Palgrave-MacMillan, UK.





Discurso y práctica del racismo en el Uruguay del siglo XXI

Oscar Zumbi Rorra

Los y las afrouruguayas es el grupo étnico-racial de mayor presencia numérica en el Uruguay con una fuerte influencia cultural en la identidad nacional. A pesar de ello en los discursos y en las prácticas políticas se manifiesta un marcado racismo estructural que se han perpetuado con los gobiernos de izquierda.

Durante las primeras décadas del siglo XX la sociedad Uruguaya culmina el perfil de una tarea iniciada varias décadas atrás, para completar su primer modelo de configuración nacional. la construcción del Estado-Nación se basó en la población europea y la negación e invisibilización de todas las diferencias entre ellas la africana y afrouruguaya. En la “literatura oficial” las “ideas-fuerza” se proyectaban a través de valores y referencias al conjunto de la sociedad, optimismo, cosmopolitismo, eurocentrismo, exaltación de la noción de “fusión” de “razas” y “sentimientos”, constituían por entonces verdades nacionales. El cosmopolitismo a partir de la apertura al inmigrante (europeo occidental) iban de la mano con una permanente invocación sobre lo beneficioso de la neta hegemonía de la “raza blanca” y la omisión o la valoración negativa respecto del aporte de los inmigrantes pertenecientes a otras procedencias raciales y étnicas (Caetano, 2010).

Las desigualdades raciales y étnicas son una preocupación central en las Cumbres internacionales desde hace más de medio siglo. Una consecuencia directa de esto fue la creciente solicitud de información respecto al número, la localización geográfica y las características sociales y eco-

nómicas de esta minoría. Ello redundó en la inclusión de preguntas dispuestas a recabar información sobre la composición étnica y/o racial de la población en la mayoría de los censos y encuestas de hogares de la región. Mientras algunos países recogen este dato en sus instrumentos oficiales de recolección de información poblacional desde hace mucho, la gran mayoría ha incorporado solo muy recientemente esta variable. En países como Brasil, Estados Unidos y Canadá, las preguntas para clasificar a la población existieron desde una etapa muy precoz en los censos y otros instrumentos de gran escala (Bucheli y Cabella, 2006).

Diversos estudios realizados durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, fueron fundamentalmente impulsados por los colectivos organizados afrouruguayos, **evidenciaron** la situación desfavorable de la población negra en comparación a la blanca y el resto de la sociedad uruguaya.

El censo de población de 1852 fue el primero que recabó la cantidad de población de origen africano que existía, luego se debió esperar casi 150 años para que el registro vuelva aparecer en el módulo de raza recabado en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 1996 y 1997, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del año 2006 y por el último el censo 2011.

La posibilidad de analizar la desigualdad racial a partir de los datos de las encuestas de hogares permitió cuantificar las brechas sociales raciales. Los datos hicieron visibles las enormes diferencias en todos los indicadores de bienestar y fomentaron el debate sobre el papel de la discriminación racial, la herencia de la esclavitud y la falta de oportunidades de la población afrouruguaya en comparación con el

resto de la población (UNFPA, 2012).

Al observar estos hechos y en el análisis de los discursos de los diferentes momentos históricos y el lugar que ocupa el racismo en el reconocimiento de la participación social de los afrouruguayos en la sociedad queda sumamente reflejado en el libro del Centenario del año 1925, que expresaba:

“Puebla el Uruguay la raza blanca, en su totalidad de origen europeo. (...) La pequeña proporción de raza etiópica introducida al país por los conquistadores españoles, procedente del continente africano a fin de establecer la esclavitud en estas tierras, disminuye visiblemente hasta el punto de constituir un porcentaje insignificante en la totalidad de la población. Por otra parte, sus características originales han sufrido, por el clima, circunstancias de medio ambiente, y por mezcla de la sangre europea, modificaciones fundamentales”. (Libro del Centenario, 1925, pag. 1).

Esta declaración se volvió a repetir 89 años después :

“A diferencia del resto de los países de América Latina, Uruguay se caracteriza por una marcada homogeneidad étnica y racial. Tal característica se remonta a la desaparición temprana de las culturas indígenas y al énfasis en conformar una sociedad integrada y mesocrática desde principios del siglo XX, consolidándose así una imagen colectiva homogénea y europeizada (Arocena y Aguiar, 2007 en Bucheli y Cabella, 2006)” En (Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación, 2014, p.20).

La necesidad de analizar el discurso contribuye al combate contra el racismo ya que las intervenciones clásicas lo reducen a menudo a la ideología racista, que se entiende como un sistema societal complejo de dominación jerárquica fundamentado étnica o racialmente y con la consecuencia de inequidad social. El sistema del racismo está marcado por un subsistema social y uno cognitivo. El primero está constituido por prácticas sociales discriminatorias a nivel micro y el segundo por organizaciones y de instituciones dominantes en un nivel macro, en ambos casos se ejerce por relaciones de abuso de poder por parte de grupos dominantes (Omi y Winant, 1994).

El discurso consigue ser un tipo de articulador de la práctica discriminatoria incluyendo los aspectos cognitivos, más allá de las manifestaciones visibles de la cotidianidad, las bases mentales incluyen el pensar, sentir y actuar a nivel individual y a nivel social se expresa en el prejuicio y la ideología.

En la actualidad se han producido cambios en la enunciación de las políticas públicas, las cuales constituyen un capítulo importante en las ciencias sociales. Los estudios tradicionales que transcurrían en poner énfasis en el Estado, la sociedad o el individuo, en la actualidad requieren para su análisis la inclusión de entramados más complejos e integrales, por lo cual es necesario ir más allá de la solución, de lo que se desea resolver y dirigirse a la configuración del problema social en particular.

Las acciones públicas estatales en los gobiernos de izquierda han tenido como objetivo orientador una intervención preferencial para reparar los efectos de la exclusión. Cuando la discriminación racial se encuentra en los cimientos de los Estado-Nación, está sostenida en mecanismos y

estructuras sociales, políticas, económicas, psicológicas y simbólicas, que son pilares de los sistemas de exclusión y los reproducen, naturalizándolos.

Con la asunción de los gobiernos de izquierda, se debe sostener sin duda que se continúa perpetuando la construcción de los discursos racistas que son la base de la democracia. El Uruguay se concibió y concibe como demográficamente, socialmente y culturalmente blanco y europeo. El olvido de los afrouruguayos en la historia “oficial” no solo constituye una declaración de esta historia olvidada, sino una deuda socio-histórica que ha comenzado a dar sus primeros pasos pero aún no tiene la fuerza suficiente para lograr cambios en las prácticas sociales.

El valor concreto y el simbólico del socialismo con la temática afrouruguaya no ha podido combatir los indicadores de bienestar social. La educación el empleo, la salud (Necesidades básicas insatisfechas) y el bienestar económico, arrojan marcadas diferencias de oportunidades que demuestran un rezago generalizado y preocupante de la población afrouruguaya con el resto de la población. (Cabella y Bucheli, 2009, Censo 2011, Cabella 2013 y Calvo 2013).

En el último informe del año 2016 que presento el Instituto Nacional de estadística de la evolución en los últimos catorce años y la caracterización de la indigencia, la pobreza e indicadores de desigualdad y distribución del ingreso de la ECH. Subraya que la pobreza Uruguay muestra diferencias claras según la ascendencia étnico-racial.

“La situación de pobreza para las personas que declaran ser afrodescendientes es de 13,6 puntos porcentuales superior a la incidencia de la pobreza para quienes declaran tener ascendencia blanca, en el total del país. La mayor diferencia en la situación de pobreza entre afrodescendientes y personas con ascendencia blanca se registra en Montevideo, donde la distancia es del orden de 20,8 puntos porcentuales” (INE, 2016, p.34).

Cuadro 1. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica, según ascendencia declarada de las personas.

	Total país	Montevideo	Interior			Zonas rurales
			Interior Total	Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de Total 5.000 + hab.	
Total	9,7	13,4	7,3	7,7	8,3	2,6
Afro	21,8	31,7	14,8	15,4	14,8	...
Blanca	8,2	10,9	6,4	6,7	7,4	2,3
Otro	9,4	12,5	7,2	7,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Estos indicadores no son coyunturales ya que desde 1997 hasta la fecha la brecha de pobreza se ha mantenido, siendo el doble entre “blancos y negros”. (ECH 1996-1997, 2006 y 2013).

La izquierda uruguaya ha tomado el camino de la heterogeneidad en las intervenciones sociopolíticas referidas a las personas afrouruguayas, las cuales han tenido nulo impacto hasta el momento y siguen tardíamente las tradiciones del resto de los países de las Américas. Estas institucionalizaciones son claramente fragmentadas con objetivos y fines diversos entrampadas en diferentes agencias estatales. La llamada nueva agenda de derechos en el marco de la “cuestión social” no se asimila a la lucha contra la pobreza estructural, la cual tendría que ser la clave para pensar niveles de desarrollo de políticas públicas y de una nueva etapa de dignificación de los derechos humanos de forma real.

Referencias bibliográficas.

- Bucheli, M y W, Cabella. (2006). El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006.UNPFA. Montevideo.
- Cabella, Wanda (2008). Panorama de la infancia y adolescencia en la población afrouruguaya. En Scuro, L. (coord.), Población afrodescendiente y desigualdades étnico- raciales en Uruguay, PNUD, Montevideo.
- Caetano, G. (2010). Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista. Montevideo. (s/d).
- Calvo, J. (Coord). (2013). Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 2. La población afro-uruguaya en el censo 2011.Montevideo: Trilce.
- ----- (2013). Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 3 .Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011 Montevideo: Trilce.
- ----- (2014). Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 4. Jóvenes en Uruguay: demografía educación , mercado laboral y emancipación .Montevideo: Trilce.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2013) .Uruguay en Cifras 2014.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2014). Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2013
- Instituto Nacional de Estadísticas (2016). Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2015
- Omi, M. & Howard, W. (1986). Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1980s. New York: Routledge.