

Couriel, Alberto. **Las hegemonías de Estados Unidos y las alianzas sociales y políticas de un gobierno de izquierda en Uruguay.** *En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/12Couriel.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/12Couriel.pdf)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

ALBERTO COURIEL\*

# LAS HEGEMONÍAS DE ESTADOS UNIDOS Y LAS ALIANZAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE UN GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY

## LAS HEGEMONÍAS DE ESTADOS UNIDOS Y LA NUEVA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA

### LAS HEGEMONÍAS DE ESTADOS UNIDOS

Los graves acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. han marcado una modificación en su política internacional. EE.UU. recupera su identidad imperial –en tanto dominación y manejo del mundo– porque surge un nuevo enemigo que es el terrorismo (Caputo, 2004).

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1989 existió en el plano internacional una bipolaridad militar, ideológica y política que enfrentaba a dos modelos de sociedad. Desde la caída de la URSS no hay contrapesos imperiales al poder de EE.UU., pero el ataque a las Torres Gemelas genera un enemigo definido: el terrorismo. No hay imperios sin enemigos, y tampoco los hay sin dominación. Después del 11 de septiembre, EE.UU. ejerce el poder que ya tenía. Lo hace basado en el poder de la fuerza y lo muestra con nitidez en las invasiones de Afganistán e Irak.

En realidad, la hegemonía de EE.UU. llegó a ser de carácter global. Al término de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo capitalista,

\* Senador de la República Oriental de Uruguay.

este país tenía absoluta hegemonía militar, económica y política. En el plano económico, tenía la hegemonía en el ámbito comercial, productivo y especialmente en el industrial; su hegemonía financiera derivaba de las nuevas funciones del dólar y la creación y características de los organismos financieros internacionales.

Mientras que la hegemonía militar se mantiene hasta la actualidad, la hegemonía económica tiene diversas evoluciones: los avances de Europa y Japón le hacen perder hegemonía comercial y productiva desde los sesenta, constituyéndose tres grandes bloques económicos mundiales: el de América del Norte, liderado por EE.UU.; la Unión Europea, con cierto liderazgo de Alemania y Francia; y el bloque del Sudeste asiático, con fuerte presencia de Japón y China pero sin integración institucional. La hegemonía financiera que empezó a retroceder en los sesenta se retoma en los ochenta, con el dólar fuerte y la liberalización de los mercados financieros mundiales, bajo la influencia del FMI y los intereses de EE.UU. Así, EE.UU. es el principal beneficiario de la liberalización financiera y es el mayor receptor de capitales desde 1980; el dólar cumple un papel central en funciones de seguridad y arbitraje; los títulos emitidos por EE.UU. constituyen una proporción importante de las reservas de los grandes países; los bancos e intermediarios financieros de ese país ocupan un lugar privilegiado en los mercados de todo el mundo. Es por ello que, a pesar de la vulnerabilidad e inestabilidad que el libre movimiento de capitales ha producido, EE.UU. se opone a cualquier tipo de regulación de los movimientos de capitales. Finalmente, la hegemonía ideológica, con el desarrollo de los medios masivos de comunicación, ha pasado a ser una de las grandes fuentes de poder mundial y nacional, por su influencia en los valores, motivaciones y formas de vida de la sociedad. La influencia política y social de las cadenas de televisión y las grandes agencias noticiosas trasciende fronteras y reproduce las ideologías dominantes de EE.UU. en la medida en que de allí proviene el 80% de las imágenes que se ven en el mundo.

Estas hegemonías le otorgan un fuerte poder político que se refleja en su fuerza en el Grupo de los 8, en Naciones Unidas y en muchos otros foros internacionales, con limitados y contradictorios obstáculos en la medida en que no hay un sistema político mundial con capacidad de resolución de conflictos.

#### GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

El 11 de septiembre ha sido determinante en la política internacional de EE.UU., privilegiándose la seguridad y el militarismo. De esta manera, quedan relegados los problemas del hambre, la pobreza y el desempleo dentro y fuera de ese país. Los enemigos son, ahora, el eje del mal y son definidos por EE.UU. en función de sus propios intereses. Por ello Hobsbawm señala:

No hay nada más peligroso que los imperios que defienden sus intereses imaginándose que así ayudan a toda la humanidad [...] La principal ventaja con que cuenta su proyecto imperial es militar [...] Su objetivo es hacer la guerra, instalar gobiernos amigos y luego retirarse [...] En el plano interno, un país que piensa controlar el mundo fundamentalmente por medios militares corre el peligro –hasta ahora seriamente subestimado– de militarización. En el plano internacional el riesgo sería una desestabilización del mundo (Hobsbawn, 2003).

Por otro lado, el desempeño económico mundial está mostrando notables dificultades para alcanzar tasas sostenidas de crecimiento del producto y del empleo. Por un lado, la Unión Europea con muy bajas tasas de crecimiento y, por otro, Japón en un prolongado ciclo depresivo con escasos meses de recuperación. EE.UU. como uno de los polos de crecimiento tiene una serie de problemas que generan mucha incertidumbre a su dinámica económica: un elevado déficit de balanza de pagos, que alcanzó casi el 6% de su Producto Bruto Interno y que lo hace muy dependiente de la entrada de capitales; una tasa de desocupación que se mantiene en alrededor del 6%, pese a la reactivación iniciada en el segundo semestre del año 2003 por un aumento del gasto militar y la ayuda de las bajas tasas de interés; una deuda interna de las corporaciones y de las familias que pueden repercutir en el consumo familiar y en las inversiones; una importante deuda externa y un incremento muy significativo del déficit fiscal, que puede llegar a tener graves consecuencias.

Con el proceso de transnacionalización ha tenido lugar una globalización real, que significa que hay acontecimientos en el campo internacional que tienen consecuencias inevitables sobre el mundo integrado al mercado internacional. Esta globalización real la encontramos en el campo comunicacional, tecnológico y financiero. Se marca también una fuerte interdependencia dentro del mundo desarrollado en la medida en que el 60% del comercio mundial y el 70% de la inversión extranjera directa se intercambian entre EE.UU., la Unión Europea y Japón.

La globalización es un dato de la realidad que impone al mundo una interdependencia bajo condiciones de una distribución profundamente inequitativa de la riqueza y el poder mundial. De ahí las enormes dificultades para alcanzar fórmulas de gobernabilidad no discriminatorias de países, regiones y pueblos. Por su parte, la ideología de la globalización basada en el Consenso de Washington esconde la interdependencia real e impone las ideas de la liberalización comercial y financiera, las privatizaciones y las desregulaciones.

América Latina, especialmente en la década del noventa, sufrió una agresiva penetración de dicha ideología, imponiéndose en medio de cambios fundamentales en las relaciones de poder económico y político. Así, por ejemplo, mientras que la apertura comercial ha sido limitada

en los países desarrollados, en América Latina avanzó aceleradamente. A la vez, EE.UU. sigue multiplicando sus leyes proteccionistas, con tres nuevas leyes aprobadas en el año 2002: la autorización de la promoción comercial (TPA), la ley agrícola y la ley contra el bioterrorismo.

También las privatizaciones se plantean como expresiones inevitables de la globalización que en ocasiones se justifican como saneamiento de las finanzas públicas, pero tienen sentido a partir de que ellas permiten colocar excedentes financieros y ampliar las fuentes de rentabilidad. De esta forma, en América Latina las privatizaciones captan la rentabilidad de los servicios públicos de la región, aprovechando incluso la existencia de monopolios naturales. La ideología de la globalización se impone también mediante los condicionamientos que surgen de los préstamos de los organismos financieros internacionales y los dictámenes de las calificadoras de riesgo, y es apoyada por tecnocracias poderosas en los gobiernos latinoamericanos. Aparece una cohesión ideológica entre el poder financiero, el poder de los medios de comunicación y la ideología predominante proveniente de determinadas universidades estadounidenses con los organismos financieros internacionales y las tecnocracias de los gobiernos de la región<sup>1</sup>.

Esta ideología, que denominamos neoliberal, tiene como objetivo explícito despolitizar la economía y como objetivo implícito la despolitización de la vida social. Para esta ideología, la política resulta superflua y su intervención sería una interferencia indebida e ineficaz, porque el mercado resuelve todo, incluso los conflictos entre distintos sectores sociales. Si el mercado resuelve todo, no hace falta Estado, ni política, ni partidos y, por lo tanto, tampoco es necesaria la democracia, lo que marca con nitidez el carácter retrógrado de esta ideología (Lechner, 1996). La aplicación del modelo neoliberal en América Latina, especialmente en la década del noventa, ha generado destrucción y exclusión, y agudizó los problemas económicos y sociales de los países de la región.

La influencia estadounidense, especialmente el pensamiento neoliberal, se muestra en distintos planos, tanto a través de los avances tecnológicos como por la presencia de empresas transnacionales estadounidenses, y en los ámbitos financieros y comerciales. En el ámbito financiero, la influencia de EE.UU. sobre los organismos financieros internacionales, en especial sobre el FMI, continúa siendo incontestada. Particularmente en la década del noventa, a través de intensos condi-

---

<sup>1</sup> Según Hirschman, esta ideología es parte del antiguo pensamiento conservador, que en el siglo XVIII estaba contra los derechos civiles de los ciudadanos porque defendía las libertades de sólo una parte de la población. En el siglo XIX estaba contra los derechos políticos de los ciudadanos porque atacaba al sufragio universal. En el siglo XX estaba contra los derechos sociales de los ciudadanos porque atacaba al Estado de Bienestar y era muy antiestatista (Hirschman, 1991).

cionamientos, dicho organismo influye crecientemente sobre los países de la región, con el poder del ejercicio del veto por parte de EE.UU. (Stiglitz, 2002). Las recetas del FMI reciben críticas desde hace más de 40 años (Couriel y Lichtensztein, 1967), los errores más recientes del FMI en las crisis del Sudeste asiático, Rusia y Argentina generalizaron las viejas críticas, y aparecen economistas de gran prestigio, como Stiglitz, Rodrick y Krugman, con fuertes críticas a la concepción dominante en el organismo y las formas de aplicación.

Los criterios de desempeño basados en el déficit fiscal o la expansión monetaria son recesivos, afectan la demanda interna, la demanda agregada, y por lo tanto, las posibilidades de generar empleos o atender los problemas sociales. En general, la piedra angular de las recetas del FMI es la política fiscal, y en especial la atención del déficit fiscal. Al déficit fiscal se le atribuyen los problemas de inflación, pero la demostración empírica no lo confirma. También se lo consideró la causa central del endeudamiento externo, aunque eran más importantes las pérdidas de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional y, con más actualidad, los atrasos cambiarios y los procesos de dolarización. Más recientemente se argumenta por parte del FMI y las calificadoras de riesgo que el déficit fiscal influye sobre la imagen de un país para recibir capitales. La realidad muestra con nitidez que la inversión extranjera directa va donde hay oportunidades rentables de inversión, donde hay dinamismo económico, donde hay competitividad y tamaño de mercado, con independencia de si los países receptores tienen o no déficit fiscal.

Los sobreajustes fiscales, los elevados superávits primarios (antes del pago de intereses), los ajustes procíclicos (cuando hay recesión, más recesión) le otorgan la prioridad al pago de los intereses de la deuda y afectan el crecimiento y la equidad de los países desarrollados, en la medida en que afectan el empleo productivo y los gastos sociales. Las recetas que el FMI impone a los países de la región no son las políticas que se aplican en el mundo desarrollado. Mientras EE.UU. y Europa usan políticas fiscales anticíclicas, el FMI exige y aplica en sus recetas políticas fiscales procíclicas. Por ejemplo, en el año 2003, EE.UU. crece con debilidad del dólar, con muy bajas tasas de interés y con un déficit fiscal superior al 4% de su PBI. En el caso de Japón, que ha sufrido una profunda recesión, su déficit fiscal ha alcanzado el 8% de su PBI, e intenta un proceso de reactivación que jamás le sería permitido a ningún país de la región latinoamericana. El caso de la Unión Europea es un formidable ejemplo de la influencia de las relaciones de poder en el plano económico. En 2003, Alemania y Francia rompen el pacto de estabilidad con un déficit fiscal que supera el 3% de su PBI, meta acordada en Maastricht, intentando procesos de reactivación económica y sin recibir sanciones del resto de los países de la Unión Europea.

En síntesis, la influencia del FMI en la región ha sido negativa.

Los resultados de las recomendaciones del FMI durante la última década han sido desastrosos para la región en materia de crecimiento, estabilidad social y política e igualdad en el ingreso. Los latinoamericanos tienen la percepción de que sus gobiernos no están reflejando la voluntad del elector promedio y que las decisiones relevantes en materia económica pasan por lejanos centros de poder, como Washington. Esta opinión, fundada en los hechos, atenta contra el desarrollo democrático de la región (Stiglitz, 2004).

Frente a esta situación, América Latina se encuentra sin estrategia propia, sin propuestas para enfrentar el difícil contexto. Estas relaciones internacionales limitan enormemente sus márgenes de maniobra. En esencia, no hay proyecto internacional que tenga en cuenta los intereses y necesidades de América Latina. Dependemos de nuestras propias fuerzas. Es imprescindible generar propuestas de los países de la región para mejorar la capacidad de negociación en el plano internacional, para buscar mecanismos que permitan gobernar la globalización, para construir salidas propias de carácter regional y encontrar una inserción más dinámica en el plano internacional. La hegemonía de EE.UU. en los distintos ámbitos de la vida lleva a la necesidad de negociaciones globales para intentar modificar las actuales asimetrías, negociaciones sustentadas en avances en la unidad de América Latina, en nuevas formas de cooperación política y de integración económica para enfrentar a los grandes bloques del mundo desarrollado, ganar poder de negociación y construir el desarrollo de la región (Couriel, 1998).

Para ello, el papel del Estado, de un Estado transformado con participación de los principales actores, es vital para la conducción de un proceso que determine criterios estratégicos básicos. Se trata de impulsar una concepción que mantiene un papel fundamental del mercado como indicador de resultados, pero en la cual los elementos básicos de la asignación de recursos que surgen de criterios estratégicos tienen que ser planteados por la sociedad a través de la conjunción de diversas instituciones gubernamentales (Couriel, 1991).

## IZQUIERDA Y ALIANZAS SOCIALES Y POLÍTICAS

### LA IZQUIERDA Y LA DEMOCRACIA

La concepción de la izquierda que se presenta en esta exposición busca alcanzar la igualdad por vías democráticas y pacíficas. Los programas de la izquierda ya no se centran en propuestas antioligárquicas y antiimperialistas. La propia creación del Frente Amplio en 1971, con una fuerte concepción democrática, tenía un programa antioligárquico y

antiimperialista que era una forma de enfrentamiento con el enemigo. Hoy, los conflictos sociales y de clases existen, pero ya no se resuelven por vías autoritarias de derrota del enemigo, sino a través del diálogo, acuerdos, concertación, negociación, todos instrumentos inherentes a la democracia. El salto cualitativo de la nueva izquierda, vigente en los inicios del siglo XXI, es la revalorización de la democracia como un fin en sí misma, como un estilo de vida, basado en el respeto y la tolerancia del otro, de otros valores, de otras culturas, de otras religiones. Es relevante la convivencia pacífica con el otro, que puede ser adversario pero ya no es enemigo a exterminar. La democracia pasa a ser una promesa civilizatoria y tiene un valor ético de equidad e igualdad.

La izquierda que se refleja en esta exposición no usa la lógica de la guerra, ni una clase derrota a otra clase, ni plantea grandes cambios de propiedad, ni procesos de nacionalizaciones o estatizaciones. Es una izquierda de acuerdos sociales y políticos, de elevada participación social, de combinación de las lógicas del mercado y del Estado para enfrentar las desigualdades de clase y de género, para cubrir las necesidades básicas del conjunto de la población, para avanzar hacia la plenitud del desarrollo humano.

Los cambios en la concepción de la izquierda intentan considerar la velocidad de los avances tecnológicos, la hegemonía norteamericana en el ámbito mundial y los procesos de transnacionalización. En Uruguay es posible encarar los procesos de fragmentación social que originan los nuevos problemas del empleo –desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalismo–, la desintegración social que origina el grave problema de la pobreza –especialmente de los niños por su elevada magnitud–, la subjetividad de los uruguayos que profundiza la frustración y la desesperanza y los lleva a la emigración, después de pasar por la crisis más profunda de su historia.

La izquierda es un movimiento político que puede salvar la democracia en la medida en que logre alcanzar sus objetivos de crecimiento con justicia social, de desarrollo, de atención de los derechos sociales de los ciudadanos. Un movimiento capaz de enfrentar el descreimiento en la política, en los políticos y en los partidos políticos. De acuerdo al informe del PNUD 2004, el 48% de los latinoamericanos prefieren el desarrollo económico a la democracia, y el 55% prefieren gobiernos autoritarios si son capaces de resolver los problemas económicos. ¿Qué significa democracia para los pobres?

El caso de Uruguay es distinto porque están arraigados la concepción y los principios básicos de la democracia. Pero, ¿cuánta pobreza resiste la libertad? Por eso creemos que uno de los objetivos de un gobierno de izquierda es, como en los orígenes del Frente Amplio en 1971, rescatar la democracia y consolidarla como organización social, con el ser humano como actor central, como agente responsable,



autónomo y razonable para expandir los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos (PNUD, 2004).

En esencia, un gobierno de izquierda en Uruguay tiene como desafío central conjugar simultáneamente justicia y libertad, encontrar mecanismos para compatibilizar la actual globalización con la consolidación de la democracia, conjugar la lógica del mercado y la lógica del Estado para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, que es la gran carencia de las democracias de la región y del Uruguay. Es a través del propio ejercicio de la democracia que se deben alcanzar los poderes necesarios y suficientes para llevar adelante el proceso de transformaciones que permitan atender las demandas del conjunto de la sociedad uruguaya. Hay también grandes desafíos propios de Uruguay. Entre ellos, el de resolver la elevada emigración que sufre el país; se van los jóvenes, los más capacitados, los profesionales, los investigadores científicos, necesarios para enfrentar el mundo del conocimiento, el mundo de los grandes avances tecnológicos. El desafío de revertir la pobreza: uno de cada dos niños nace en hogares pobres, vive en ghettos de pobres; su atención será vital para poder retomar aquel Uruguay histórico con elevada integración social. El desafío de cómo transformar al Estado, vacío de pensamiento, de reflexión y de técnicos capacitados.

Para esta nueva concepción de la izquierda, ¿qué país queremos? No hay paradigmas en el mundo internacional. Es preciso construirlo. La utopía es imprescindible; no para lograrla, sino para que nos indique el camino, la ruta, la trayectoria de la economía y la sociedad. Será un capitalismo a la uruguaya, atendiendo a la especificidad de sus valores, de su cultura, de sus elementos estructurales. En el mundo actual hay muchos capitalismo, pero es distintos el modelo capitalista de EE.UU. que el de Japón o el de Alemania o el de Suecia. Tendremos que tomar los elementos que consideramos muy positivos de los distintos modelos vigentes: la justicia social del modelo sueco, el dinamismo y la capacidad de incorporación y adaptación tecnológica del Sudeste asiático, y los avances tecnológicos de EE.UU. Soñamos con un país dinámico con justicia social. Con un país que no base su inserción económica internacional exclusivamente en sus recursos naturales, sino que tenga la capacidad de incorporar los avances tecnológicos y encuentre los nichos suficientes para una inserción más dinámica en el mercado internacional. La activa integración de Uruguay al MERCOSUR resultará clave en esta nueva empresa.

Después del fracaso de la Unión Soviética, los principios socialistas de aquella nación han perdido vigencia. Hoy se plantean combinaciones de mercado y Estado, y de propiedad privada y otras formas de propiedad, basadas en los avances tecnológicos en el área de la gestión. El propio proceso de transnacionalización, del cual ningún país quiere quedar aislado, influye en esta nueva realidad. La utopía es avanzar

hacia la igualdad sobre la base de estas combinaciones, compatibilizar las lógicas de mercado y de Estado y de distintas formas de propiedad. Todo ello recordando que para la izquierda el tema de la propiedad es una materia pendiente que requiere reflexión renovadora, en el plano nacional e internacional.

#### LA LUCHA POR LA EQUIDAD SOCIAL Y POLÍTICA

Para mostrar las posibilidades que tiene un gobierno de izquierda para alcanzar acuerdos, concertaciones e incluso alianzas de carácter permanente o puntuales, es importante conocer las principales características e intereses de los distintos actores de la vida nacional, regional e internacional. El objetivo en esta exposición es analizar las posibilidades actuales de una amplia alianza nacional y regional, para alcanzar la mejor negociación e inserción en el plano internacional, aun cuando esta negociación sea la que presenta las mayores dificultades bajo la actual hegemonía del gobierno de EE.UU.

En virtud de que los elementos centrales de la identidad de un gobierno de izquierda son la igualdad, la equidad y la justicia social, los principales beneficiarios de su gobierno serán los más desfavorecidos, los más desposeídos, los sectores sociales de menores ingresos, los que viven en situación de pobreza y los que tienen problemas de empleo. Esto conduce a la necesidad de establecer metas y objetivos de crecimiento con equidad, con justicia social y con mejores niveles de igualdad. Para que haya equidad es indispensable resolver los problemas centrales del empleo –desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalidad– y de la pobreza en todas sus dimensiones –económicas, sociales, políticas y territoriales– y avanzar en políticas de redistribución del ingreso.

Para que haya crecimiento es indispensable la inversión pública y privada. La inversión pública puede centrarse en las empresas estatales ubicadas en sectores estratégicos y en infraestructura física –carreteras, puentes– y social –escuelas, liceos, hospitales. La inversión privada es vital para el crecimiento en los distintos sectores productivos, de manera que los acuerdos y alianzas con los sectores empresariales son esenciales, particularmente en la difícil situación del país, para el funcionamiento de un nuevo modelo.

Junto a las alianzas, acuerdos y negociaciones en el plano nacional, son indispensables alianzas regionales, en especial atendiendo a la nueva situación de Argentina y Brasil, para mejorar el poder de negociación en las vitales negociaciones con el mundo desarrollado.

#### LA CUESTIÓN DE LAS ALIANZAS. ALIANZAS NACIONALES

Se presenta una primera aproximación de los principales actores en el plano nacional. En forma esquemática, se analizarán los actores socia-

les como las organizaciones de trabajadores y otras de la sociedad civil; los principales actores económicos –propietarios de medios de producción y empresarios–, los actores institucionales como las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y algunos sectores de los partidos políticos. La calificación de actores nacionales no desconoce la posibilidad de vínculos estrechos con actores internacionales.

Al hablar de los actores sociales se está hablando de la principal base de sustentación de un gobierno de izquierda, donde se incluyen trabajadores asalariados y no asalariados, ocupados y desocupados, sindicalizados y no sindicalizados, cooperativistas y otras organizaciones sociales, como las de jóvenes y mujeres. En general, estos sectores se han debilitado, sobre todo los sindicatos de trabajadores, por los problemas del desempleo y la fuerte caída del 20% del salario real en los últimos años. Por lo tanto, estos actores sociales deberán ser los principales beneficiarios de un gobierno popular.

Las principales demandas de estos sectores son crear empleos productivos, mejorar salarios, atender los principales problemas sociales vinculados a la pobreza y avanzar hacia mayores niveles de igualdad, elementos todos ellos contemplados en los programas del Frente Amplio. Aun ante las dificultades de resolver sus demandas económicas en el corto plazo, se pueden instrumentar soluciones a otros problemas que no requieren recursos financieros.

Dada la situación actual de estos sectores y las expectativas que genera un gobierno del Frente Amplio, sus demandas estarán muy por encima de las posibilidades del gobierno, en especial por los problemas fiscales que genera la atención de la deuda. Los problemas de empleo y salarios no se pueden resolver en plazos breves. Desde las primeras etapas hay que tomar acciones políticas que permitan la organización y participación de estos sectores, aprovechando su experiencia y el enorme potencial de solidaridad de la sociedad uruguaya. La integración y participación de estos sectores deben ser incentivadas con acciones políticas, como la transparencia en la información, claras definiciones de metas concretas que les permitan sentirse consustanciados con el programa y las propuestas del gobierno del Frente Amplio.

Las organizaciones sociales, como los sindicatos de trabajadores, deberán desarrollar una participación directa en los acuerdos sociales. Estas organizaciones, con autonomía, deberán visualizar globalmente el conjunto de las propuestas económicas y sociales, yendo más allá de sus problemas específicos.

La problemática social es uno de los objetivos prioritarios y uno de los mayores desafíos de un gobierno de izquierda en la región y en Uruguay. Se considera imprescindible lograr acuerdos con los sectores empresariales, teniendo en cuenta la necesidad de políticas cambiarias que prioricen el criterio de competitividad y la necesidad de apoyos e

incentivos para incorporar y adaptar tecnología, factores no atendidos por la política económica de los partidos tradicionales; estos sectores empresariales son: exportadores, productores rurales, industriales, turismo y construcción.

El sector exportador es imprescindible para el crecimiento, y un gobierno de izquierda debe fortalecerlo y apoyarlo, tanto en su actual composición como en las nuevas posibilidades que presente el proceso de integración regional y los logros que se vayan alcanzando en una dinámica inserción en el mercado internacional. Importa destacar que, para que en el futuro no exista una dependencia exclusiva de los recursos naturales, se deben fomentar los imprescindibles apoyos tecnológicos.

La competitividad es un problema sistémico que requiere un fuerte apoyo estatal a la investigación científica y tecnológica, a las innovaciones, a la formación de recursos humanos, incluidos los empresariales, y al acceso a nuevos mercados. El sector exportador no puede volver a sufrir el atraso cambiario que lo afectó profundamente entre los años 1991 y 2002. La política cambiaria del Frente Amplio debe tener como objetivo un tipo de cambio funcional a la competitividad que le otorgue el indispensable horizonte temporal al sector exportador.

El Estado deberá involucrarse en las negociaciones comerciales regionales e internacionales, en apoyo a los exportadores. Es fundamental aumentar el valor agregado de los productos de exportación para alcanzar mayores niveles de divisas, mayores niveles de empleo y mayor dinamismo de la demanda externa, lo que también puede repercutir en mejores precios internacionales. Los acuerdos regionales, y en particular los dirigidos al MERCOSUR, deben priorizar la complementariedad productiva, que conjugue las ventajas comparativas de los sectores basados en los recursos naturales, con las ventajas que vayan adquiriendo los sectores secundario y terciario en respuesta a una activa política tecnológica. Por tratarse de un sector esencial para el crecimiento económico y para la generación de divisas, el sector exportador debe ser privilegiado, especialmente considerado en las prioridades de la política económica y constituirse en un aliado estructural y permanente de un gobierno de izquierda. Debe evitarse la influencia de elementos ideológicos que dificulten este relacionamiento y la conformación de una sólida alianza.

Para analizar a los productores agropecuarios se hará una primera aproximación global del conjunto del sector, destacando los objetivos del crecimiento, la mejora de la productividad –en especial del factor tierra–, la generación de empleo y la posibilidad de otorgar la tierra necesaria y suficiente a aquellos que la están demandando. Los productores de rubros vinculados a la exportación tendrán estímulos de rentabilidad por la vía de un tipo de cambio que privilegie la competitividad, los apoyos tecnológicos necesarios para las mejoras

de productividad e instrumentos anticíclicos en instancias de caída de los precios internacionales. En esta oportunidad no se analizan otros instrumentos de política económica, pero se considera imprescindible atender los objetivos sociales, como las demandas de tierra a través del Instituto de Colonización.

Sobre estas bases, la negociación con los productores agropecuarios no debería presentar grandes dificultades. Sin embargo, algunas gremiales de productores rurales, reflejando una ideología conservadora, solicitan el apoyo del Estado cuando están mal, y a su vez lo responsabilizan de todos sus males cuando enfrentan condiciones adversas. Vale la pena señalar que el costo del Estado no es un elemento central para el sector, porque este aporta una muy baja proporción de impuestos con respecto a sus niveles de producción. A su vez, los impuestos del sector tienen muy baja participación en el total de los ingresos del Estado. La negociación sobre el endeudamiento del sector está pendiente y supeditada al grado de fortalecimiento con que se encuentren las instituciones financieras estatales, en especial el Banco de la República. Seguramente, la negociación se facilitará si continúa la actual coyuntura de crecimiento de la producción agropecuaria. El sector productivo agropecuario ha perdido poder con respecto a su pasado histórico y se presenta como un aliado factible y con posibilidades de acuerdos auspiciosos.

En un gobierno de izquierda los objetivos principales del sector industrial son el crecimiento –basado en el fomento de las exportaciones, de la sustitución eficiente de importaciones y de la demanda interna–, la generación de empleo, la asunción del liderazgo del dinamismo económico y la atención a la distribución del ingreso, que se expresa en que los asalariados sean también beneficiarios de los aumentos de la productividad. La sustitución eficiente de importaciones se ve apoyada por el tipo de cambio que atiende la competitividad y otras formas de protección transitoria, y por la complementariedad productiva que pueda surgir de los procesos de integración en el MERCOSUR. Los incentivos para el aumento de la demanda interna derivan de las posibilidades de dinamizar la inversión pública y de mejoras en el empleo y los salarios. La inversión pública repercute en el dinamismo del sector de la construcción y en las mejoras del empleo y los salarios. Las mejoras salariales derivan de una política de convenios colectivos que atiendan la inflación y los aumentos de la productividad, apoyados en la concreción de acuerdos sociales y de distintos instrumentos de política económica que mejoren la distribución del ingreso. La atención a la competitividad, los apoyos tecnológicos y el dinamismo de la demanda interna son más importantes para el crecimiento del sector industrial y la generación de empleo que la búsqueda de rebajas de costos implementadas, como única herramienta, por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales. Esto no excluye la necesidad de bajar los costos

financieros y de cuidar que no se vuelvan a elevar los costos en dólares por la vía de atrasos cambiarios.

A partir de estos criterios básicos, para formular propuestas concretas un gobierno de izquierda deberá facilitar acuerdos con los sectores industriales, tanto nacionales como extranjeros. Las connotaciones ideológicas de la Cámara de Industrias y los intereses político-partidarios pueden limitar las negociaciones en una primera etapa. Sin embargo, es imprescindible que toda la acción política del Frente Amplio tienda a reconocer la importancia de la industria e incentive a los industriales para que aporten sus recursos, conocimientos y capacidades al dinamismo económico de Uruguay. Dada la historia y el tamaño del país, el futuro del sector industrial y su propio dinamismo pueden estar estrechamente vinculados a las posibilidades de complementariedad e integración productiva con las industrias de Brasil y de Argentina, en el marco de las negociaciones del MERCOSUR, que el gobierno del Frente Amplio impulsará.

El sector turismo va adquiriendo en la economía del país una gran importancia. Es parte del sector exportador y, por lo tanto, se lo debe considerar con incentivos similares. El tipo de cambio para la competitividad promueve su expansión, como se demostró en el primer trimestre de 2004. Es un sector de vastas posibilidades y se le debe otorgar todo el apoyo necesario para aprovechar durante todo el año los recursos naturales aptos para esta actividad. Junto a los representantes del sector se deberán implementar las acciones que faciliten acuerdos de largo plazo.

En lo que se refiere al sector de la construcción, se debe tomar en cuenta su vitalidad para la reactivación económica en la coyuntura, por la propia generación de empleo, ingresos y el consiguiente aumento de la demanda interna. Su problema central no radica en la rebaja de costos, como se ha planteado en los últimos años de crisis del sector; sino en la ausencia de demanda, aspecto central a dinamizar. Las posibilidades de aumento de la inversión pública, el propio crecimiento de los sectores productivos y la reformulación de la política crediticia serían elementos centrales de promoción de sus actividades.

En base a estas ideas, llevadas a la práctica a través de distintos instrumentos de política económica, se debería facilitar la posibilidad de acuerdos permanentes y de largo plazo con los empresarios del sector. El conjunto de estos sectores debería conformar las bases de acuerdos sociales indispensables para el mejor funcionamiento económico y social. Estos acuerdos facilitan la resolución de enfrentamientos sociales con intereses en pugna por la vía del diálogo, los acuerdos y las negociaciones, elementos inherentes a la democracia. A su vez, permiten el diálogo sobre el programa del gobierno, buscan otorgar confianza y horizonte temporal a los sectores empresariales para mejorar sus nive-

les de inversión productiva, permiten acuerdos para combatir procesos inflacionarios, garantizan a los trabajadores mayores posibilidades de equidad, y posibilitan al gobierno el uso de políticas activas y selectivas con las contrapartidas correspondientes por parte de empresarios y trabajadores (Couriel, 1989). Un gobierno de izquierda ofrece elementos básicos para acuerdos sociales como no los pudieron concretar los gobiernos de los partidos tradicionales en los últimos veinte años.

La situación del país necesita no sólo de amplias alianzas sociales, sino también de alianzas políticas, que van más allá de las mayorías de que disponga el gobierno si el Frente Amplio triunfara en la primera vuelta electoral. Ello es fundamental para las mayorías parlamentarias y para asegurar la gobernabilidad.

Las negociaciones con los partidos políticos y sus sectores serán diferentes en cada caso. Un gobierno de izquierda siempre tiene que estar dispuesto al diálogo y la negociación. El caso que presenta más dificultades, probablemente, sea la relación con el Partido Colorado. Tras el gobierno del presidente Jorge Batlle, la Lista 15 quedará muy debilitada. El predominio del Partido Colorado será del Foro Batllista y su líder, Julio M. Sanguinetti, gran adversario en el escenario político nacional de las fuerzas progresistas y de izquierda, en especial del Frente Amplio. Dadas estas circunstancias, es muy poco factible alcanzar acuerdos con el Foro Batllista, pese a la candidatura de Stirling y a que puedan darse instancias de cercanía ideológica.

Las posibilidades de acuerdos políticos crecen con el Partido Nacional, dependiendo de cómo se dirima su interna partidaria. Sería factible avanzar en acuerdos políticos e incluso programáticos para un futuro gobierno del Frente Amplio con el sector liderado por el senador Jorge Larrañaga. Aunque las posiciones ideológicas con el sector liderado por Luis Alberto Lacalle son mucho más distantes, no se deben descartar acuerdos puntuales con este sector.

#### LAS NEGOCIACIONES NECESARIAS

Estos acuerdos y alianzas facilitan la negociación con sectores que han sido favorecidos o protegidos por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales como las instituciones financieras, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

La negociación con el sector financiero es fundamental en el corto plazo para mantener la confianza en el sistema y evitar elementos de desestabilización. Con visión de largo plazo, el sector financiero es clave en el proceso de crecimiento económico. La crisis financiera ha debilitado a este sector, que fue el gran beneficiario de la política económica de toda la década del noventa hasta la crisis de 2002. Sin embargo, por tratarse de corporaciones transnacionales con mucha influencia en el

sistema financiero internacional, mantienen en el país cierto grado de poder. La crisis financiera y las estafas de algunos banqueros han debilitado a la plaza financiera como elemento central del modelo económico uruguayo de las últimas décadas. El sistema bancario debe adecuarse a la globalización financiera internacional existente y a sus necesarias modificaciones, competir eficientemente y atender los requerimientos de las actividades productivas del país para alcanzar los objetivos de crecimiento con equidad. Se deberán elaborar propuestas claras para negociar en las mejores condiciones con los banqueros, con reglas nítidas y transparentes, atendiendo determinados aspectos, tales como: el fortalecimiento de la banca estatal –incluidas funciones de banca de desarrollo–, las regulaciones y controles del Banco Central, y la influencia de los criterios del gobierno en la orientación del crédito, en las tasas de interés y en la aceptación de la tasa de cambio en función de los requerimientos de la competitividad. La negociación con este sector es muy importante por sus consecuencias sobre el conjunto de la economía, para que existan la confianza y la credibilidad indispensables que impidan fugas de capitales y otros mecanismos de desestabilización.

Las Fuerzas Armadas son una institución que recibe una gran influencia de EE.UU., tanto en su formación e ideología como en su equipamiento y financiamiento. Con la apertura democrática han visto debilitado su poder. Actualmente, no gobiernan en ningún país latinoamericano y no encontrarían ningún apoyo internacional, ni de EE.UU., para un golpe militar en Uruguay. Es imprescindible una negociación del gobierno del Frente Amplio con las Fuerzas Armadas. Uno de los temas de negociación se vincula a los derechos humanos. Se basaría en el mantenimiento de la ley de caducidad, refrendada por una decisión popular a través de un referéndum, y en la necesidad de concluir todo lo relacionado con los derechos humanos conociéndose con exactitud dónde están los cuerpos de los desaparecidos. Esto implica continuar todas las investigaciones sobre el tema dentro de las facultades que otorga la propia ley de caducidad. A la luz de la nueva situación regional e internacional, se considera altamente factible alcanzar con las Fuerzas Armadas acuerdos funcionales al gobierno del Frente Amplio y al país.

Los propietarios de los medios de comunicación, en especial los que conforman corporaciones que abarcan televisión abierta y de cable, radios y diarios, tienen un enorme poder por su influencia sobre los valores, la ideología, la cultura, la propia acción política y la formación de la opinión pública. Sus relaciones económicas y políticas refuerzan su poder. Se aprecia un debilitamiento de los mismos en el marco de la crisis, a lo que se agrega la sensible disminución de la publicidad oficial. Para un gobierno de izquierda es indispensable la democratización de los medios de comunicación, para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre las diversas ideologías y creencias y los distintos secto-



res sociales y políticos. Las regulaciones estatales deberán asegurar el funcionamiento de la libre competencia en este mercado. Ello significa abrir oportunidades a nuevas empresas en los casos de dominios oligopólicos o monopólicos para lo cual se requieren cambios en la política de autorizaciones y concesiones. Es de destacar que la negociación con los medios televisivos es sin duda compleja, ya que, al igual que el sistema financiero, fueron muy beneficiados por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales.

Cabe una mención especial para las negociaciones con las empresas transnacionales. En un mundo globalizado y con fuerte transnacionalización, las empresas transnacionales poseen un extraordinario poder. La negociación con estas empresas es de un enorme interés para un gobierno de izquierda por su aporte financiero y tecnológico, por el acceso a mercados externos y por la inversión directa que realicen en los distintos sectores productivos. Estas inversiones deberán ser funcionales al modelo económico que busca la generación de empleos y la justicia social, perfectamente compatibles con sus objetivos de rentabilidad y seguridad. En el plano internacional, esta negociación es relevante para que no se aplique el potencial Acuerdo Multilateral de Inversiones, que subordina el uso de instrumentos de política económica a las necesidades y objetivos de los inversores privados. Durante la última década, estas empresas han participado en los procesos de privatizaciones. Debe quedar establecido con claridad que el gobierno del Frente Amplio no va a realizar procesos de privatización en sectores considerados estratégicos desde el punto de vista económico y político.

Las amplias alianzas sociales antes señaladas nos conducen a las siguientes primeras conclusiones. Las propuestas programáticas para un gobierno del Frente Amplio permiten alcanzar en el plano nacional amplias alianzas sociales. Se deberán instrumentar acuerdos de larga duración con los trabajadores y organizaciones sociales, así como con los exportadores, los industriales, los productores rurales y los empresarios de la construcción y del turismo. Estas alianzas básicas facilitarán una mejor negociación con el sistema financiero instalado en el país, con los propietarios de los medios de comunicación y con las Fuerzas Armadas, más allá de que hayan sido beneficiarios y muy cercanos a los gobiernos de los partidos tradicionales. La negociación más difícil será con el gobierno de EE.UU. y especialmente con los organismos financieros internacionales como el FMI. Para ello serán indispensables las alianzas nacionales y, especialmente, las regionales.

## ALIANZAS REGIONALES

En los últimos años, la región latinoamericana está experimentando cambios políticos significativos. La presencia de Luiz Inácio Lula da

Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina es lo más relevante, pero no necesariamente lo único. La búsqueda de mecanismos de unidad de acción y de propuestas comunes para las negociaciones con el mundo desarrollado tiende a darle mayor fuerza a la región. La afinidad ideológica y política de estos gobiernos con el Frente Amplio ayuda a pensar en alianzas en temas centrales como el MERCOSUR, las negociaciones comerciales en la OMC, en el ALCA y con la Unión Europea; las negociaciones financieras, especialmente la referida a la deuda externa y los condicionamientos de los organismos financieros internacionales; las negociaciones con las empresas transnacionales para encontrar fórmulas que compatibilicen sus intereses con los objetivos nacionales de los países donde realizan sus inversiones; y las negociaciones políticas sobre el papel de las Naciones Unidas, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones y los problemas específicos que enfrentan algunos países de la región –Cuba, Colombia y Venezuela– con EE.UU.

Un MERCOSUR con esta nueva unidad de acción y de propuestas podrá incorporar en temas específicos a países como Chile, Bolivia, Venezuela y otros. Es importante que la región establezca fuertes lazos de unidad de acción y de propuestas, y así optimizar la defensa de los intereses comunes en las distintas instancias internacionales. Con este marco, y para determinados temas, se facilitará la búsqueda de apoyo de otras potencias mundiales como China, India y Sudáfrica. En otros casos y para temas específicos se deberán encontrar fórmulas de acciones comunes con el Sudeste asiático y la Unión Europea.

En esencia, se trata de mejorar la relación de fuerzas en las negociaciones internacionales en beneficio de los países de América Latina, que en estos momentos lideran los gobiernos de Argentina y Brasil.

#### ALIANZAS Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

El mundo de hoy está viviendo una etapa de hegemonía y predominio total de EE.UU., con un gobierno de extrema derecha presidido por George Bush, quien se juega su reelección en noviembre de 2004, fecha muy cercana a las elecciones de nuestro país. EE.UU. actualmente se presenta como hegemónico en el ámbito militar, comunicacional y financiero y con un amplio predominio en el ámbito político. Esto se da concomitantemente al debilitamiento de la Unión Europea tanto en lo militar como en lo económico, y por lo tanto en lo político. En determinadas circunstancias, el Grupo de los 8 (G8) se transforma en G1 con un completo predominio de EE.UU.

Las recetas del FMI están afectando actualmente a Uruguay por el problema de la deuda –tanto con organismos multilaterales como con acreedores privados–, y por la exigencia de superávit primario, que no sólo impide la redistribución del ingreso y la atención de los problemas

sociales, sino que también dificulta el crecimiento por las limitaciones de la demanda interna que originan sus políticas.

Este es el mayor desafío y una de las más grandes dificultades para un gobierno de izquierda en la región y en Uruguay. La negociación con el gobierno de EE.UU. es crucial, inclusive para afrontar la propia negociación con el FMI. La historia de las últimas décadas ha mostrado claramente las dificultades que cada país tiene al negociar aisladamente con dicho organismo. Tal vez, a la luz de la nueva situación regional, llegó la hora de inaugurar una negociación global con EE.UU., que se extienda más allá del ALCA, y que pueda comprender también los problemas financieros de los países de la región y su relacionamiento con los organismos financieros internacionales. Esta negociación financiera con EE.UU. y el FMI se vería fortalecida si Uruguay la emprendiera, por ejemplo, junto a Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, en la medida en que otorgaría mayor capacidad de maniobra a los gobiernos de la región. El acuerdo de Copacabana de marzo de 2004 entre Argentina y Brasil concuerda con esta concepción de negociación conjunta con el FMI y de encontrar mecanismos para flexibilizar el superávit fiscal primario.

En síntesis, para alcanzar una negociación de esta naturaleza son imprescindibles las más amplias alianzas nacionales y regionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, D. 2004 "Globalización, hegemonía y democracia" en PNUD *Informe sobre el desarrollo democrático en América Latina* (PNUD).
- CEPAL 2003 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002* (Santiago: CEPAL).
- Couriel, A. 1989 "Bases y criterios del modelo alternativo" en Couriel, A. y Wettstein, G. (comps.) *Uruguay: un modelo alternativo de desarrollo* (Montevideo: CESPUAL/Banda Oriental).
- Couriel, A. 1991 "El Uruguay en el MERCOSUR" en Sanguinetti, J.; Abreu, S. y Couriel, A. *Uruguay y el MERCOSUR* (Montevideo: Editorial Universidad).
- Couriel, A. 1998 "Globalización y democracia en América Latina" en *Revista de la CEPAL. CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas).
- Couriel, A. y Lichtenzstejn, S. 1967 *El FMI y la crisis económica nacional* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Hirschman, A. 1991 *Retóricas de la intransigencia* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Hobsbawn, E. 2003 "Un imperio que no es como los demás" en *Le Monde diplomatique*, Año V, N° 48.

- Lechner, N. 1996 "Estado y sociedad en una perspectiva democrática" en *Estudios Sociales* (Santa Fe) Año VI, N° II.
- PNUD 2004 *Informe sobre desarrollo democrático en América Latina 2004* (Nueva York: PNUD).
- Stiglitz, J. E. 2002 *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Taurus).
- Stiglitz, J. E. 2003 *Los felices 90. La semilla de la destrucción* (Madrid: Taurus).
- Stiglitz, J. E. 2004 "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas" en PNUD *Informe sobre desarrollo democrático en América Latina 2004* (Nueva York: PNUD).