

La socialdemocracia criolla

El actual giro a la izquierda en América Latina trae una novedad absoluta: el estreno de gobiernos de tipo socialdemocrático en Brasil, Uruguay y Chile, que aunque asumen rasgos propios guardan semejanzas con sus congéneres europeos. En estos países gobierna una izquierda institucional, que opera en sistemas de partidos relativamente institucionalizados, plurales y competitivos, asumiendo las reglas de la democracia representativa y las restricciones de la economía capitalista en mercados abiertos, pero impulsando un reformismo moderado. Los tres gobiernos tienen un potencial socialdemocrático diverso, en función de sus recursos políticos, cultivando el compromiso entre capitalismo y democracia, en busca de nuevas formas de desarrollo que compaginen progreso económico y cohesión social.

JORGE LANZARO

En América Latina se registra un acontecimiento histórico. Agrupamientos políticos de izquierda o centroizquierda –progresistas, en un sentido más amplio– acceden al gobierno en un amplio arco de países que incluye a algunos de los más importantes de la región.

Jorge Lanzaro: investigador del Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), del que fue fundador y director. Especializado en estudios sobre la izquierda en Uruguay y América Latina. Autor, entre otros trabajos, de *El fin del siglo del corporativismo* (comp., Nueva Sociedad, Caracas, 1998); *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (coord., Clacso, Buenos Aires, 2001) y «Uruguayan Parties: Transition within Transition» (Seminario IPSA Working Group on Political Parties, París, 2002).

Palabras claves: izquierda, socialdemocracia, instituciones, Brasil, Chile, Uruguay.

El giro a la izquierda tiene el carácter de una «ola». No obstante, estos gobiernos muestran una marcada diversidad. Entre ellos hay nuevas composiciones populistas (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y también gobiernos que recrean las manifestaciones precedentes del nacionalismo popular (Argentina y, eventualmente, Panamá). Ambas figuras presentan singularidades relevantes, pero se inscriben en el viejo tronco del populismo, un fenómeno recurrente en América Latina en distintas fases históricas y que ha asumido distintos signos políticos¹.

Al mismo tiempo, esta temporada registra una gran novedad: el estreno de gobiernos de tipo socialdemocrático² en Brasil, con Luiz Inácio Lula da Silva; en Chile, con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet; y en Uruguay, con Tabaré Vázquez³. Se trata de fórmulas inéditas en nuestra región, que presentan rasgos propios de su condición periférica, específicamente latinoamericana, pero que pueden compararse con los referentes europeos clásicos. En particular, encuentran similitudes con las experiencias socialdemocráticas tardías que surgieron a partir de los 70 en España, Portugal y Grecia, las cuales sobrevinieron –como las nuestras– al paso de una doble transición: luego de las respectivas transiciones democráticas y en el surco de la transición liberal, fuera de los círculos virtuosos de la era keynesiana y a la hora de un nuevo empuje de la globalización.

Las experiencias de esta socialdemocracia criolla, que trata de encontrar su camino en Brasil, Chile y Uruguay, tienen diferencias palpables. Las tres son resultado de rutas políticas diferentes y muestran configuraciones gubernamentales

1. La senda que va del populismo clásico al populismo moderno despunta con las manifestaciones desarrollistas que dejaron rastros duraderos (México, Brasil, Argentina), pasa por varias experiencias abortadas (Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, etc.), para llegar luego a un populismo de «afinidades inesperadas», que se anota en la fajina neoliberal (Alberto Fujimori en Perú). Actualmente, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa han puesto en marcha un populismo de izquierda, que se inscribe en esa tradición latinoamericana, aunque cada uno muestra sin dudas rasgos diferentes, entre sí y con respecto a sus ancestros.

2. Se utiliza en este texto el adjetivo «socialdemocrático» o «socialdemocrática» (en lugar de «socialdemócrata») en tanto alude a una forma política, mientras que «socialdemócrata» se refiere a una corriente política. Las experiencias aquí analizadas son socialdemocráticas, aunque los partidos no necesariamente lo sean, se llamen o se reconozcan como tales.

3. En América Latina ha habido otras experiencias de apelación socialdemocrática (por ejemplo, los gobiernos del Partido de Liberación Nacional en Costa Rica, de Acción Democrática en Venezuela y del Partido de la Socialdemocracia Brasileña de Fernando Henrique Cardoso). A su vez, la posibilidad de una alternativa socialdemocrática o de «tercera vía» en nuestra región ha sido planteada por algunos intelectuales (como Helio Jaguaribe; Maravall, Bresser-Pereira y Przeworski, o Castañeda y Mangabeira) y también por actores políticos (en particular, fue desarrollada en el «Consenso de Buenos Aires», labrado por líderes de izquierda del continente, incluidos Lula y Ricardo Lagos). No obstante, es la primera vez que se concretan efectivamente gobiernos de este género con las características que definimos.

muy diversas, con posibilidades variadas de continuidad e innovación: transitan una senda posneoliberal y enfrentan el desafío de labrar un nuevo paradigma, que no viene diseñado de antemano sino que –como es usual en los recodos de la historia– se forja sobre la marcha, sin que medie un libreto acabado.

■ La izquierda institucional

Para clasificar a los gobiernos de izquierda atendemos a su naturaleza política: fundamentalmente, el tipo de partido o movimiento en el poder y, como variable basal, la fisonomía de cada sistema de partidos, su nivel de competitividad y su grado de institucionalización, lo cual remite a su vez a rasgos diferenciales en el gobierno presidencial, los estilos de liderazgo y la calidad de la democracia⁴. En el arco que va de los populismos a las figuras socialdemocráticas, observamos las estructuras políticas, el balance de poderes partidarios y la efectividad de la competencia como condicionantes principales de la forma de llegar al gobierno y de la forma de gobernar.

De manera muy esquemática, cabe decir que en América Latina encontramos izquierdas sin partidos o con partidos, que actúan en sistemas de partidos relativamente fuertes o en sistemas débiles o en colapso, y en el marco de democracias que exhiben distintos grados de competencia efectiva. Todo esto genera consecuencias importantes en los procesos electorales, las prácticas de gobierno y la consistencia de la oposición.

Por definición, los gobiernos socialdemocráticos están protagonizados por una izquierda que cabe considerar institucional en dos sentidos. El primero es el grado de institucionalización que presentan los partidos de izquierda que forman el gobierno: el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Socialista (PS) en Chile y el Frente Amplio (FA) en Uruguay. El segundo es que tales partidos están integrados a la competencia electoral y al régimen democrático republicano, en el seno de sistemas de partidos plurales y competitivos, más o menos institucionalizados.

El primer punto –la institucionalización de cada partido– responde desde luego a los trazos generales del sistema de partidos, pero tiene una dinámica

4. Jorge Lanzaro: «La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia» en *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno*, Pablo Iglesias, Madrid, 2006. Una versión corregida se publicó en *La izquierda en América Latina y Europa*, Fesur, Montevideo, 2007.



propia y características específicas. A su vez, los tres partidos mencionados tienen formatos políticos distintos, que llevan la marca de su modelo genético y que reflejan los cambios suscitados ulteriormente por la competencia inter- e intrapartidaria.

Se trata, en los tres casos, de partidos bien establecidos, que llegaron al gobierno con más de 20 años de antigüedad y tras sobrevivir a las vedas autoritarias⁵. Son partidos muy estructurados, que se foguearon en la oposición y en la conducción sindical, que han mantenido su representación parlamentaria por periodos relativamente prolongados y que compitieron en varias elecciones presidenciales. Todo esto posibilitó acumulación de experiencia y responsabilidad en base a un aprendizaje democrático. Este aprendizaje, que viene de la historia, se desplegó en las fases de transición y está marcado por las lecciones que dejaron las dictaduras y los sucesos críticos que condujeron a ellas. En la fase siguiente, ya en democracia, se fueron desarrollando las elites partidarias y construyendo liderazgos que se afirmaron primero en las filas del partido para adquirir luego reconocimiento nacional.

La longevidad, asociada a la continuidad y la aptitud de adaptación frente a los cambios, es un indicador del grado de institucionalización partidaria. Se trata de un factor que contribuye a delinear distinciones entre las actuales izquierdas gobernantes, como se sintetiza en el cuadro 1, donde se aprecia que los partidos de izquierda de Chile, Uruguay y Brasil se encuentran entre los más longevos y los que enfrentaron un mayor número de elecciones antes de acceder al poder.

Los tres partidos viven en sistemas de partidos plurales y competitivos, relativamente institucionalizados. Esto constituye otro factor definitorio, que delinea una pauta de evolución política que resulta positiva para el conjunto del sistema y para el propio partido de izquierda en carrera. La institucionalización significa que los sistemas adquieren estabilidad y son valorados como tales, por sus propios integrantes y la ciudadanía, de modo que los partidos y las contiendas electorales gozan de reconocimiento y legitimidad, como resortes de representación política y arbitraje democrático. Ello implica también

5. El PS chileno es el mayor. Creado en 1933, tenía 73 años cuando Bachelet llegó a la Presidencia y cuatro menos al asumir Lagos, que antes de la formación del Partido por la Democracia (PPD) también pertenecía al PS. El FA llegó a la Presidencia con 33 años, dos décadas después del fin de la dictadura: aunque nació en 1971, en su fundación participaron grupos con trayectoria anterior, incluidos dos veteranos de la izquierda uruguaya: el Partido Socialista (inaugurado en 1910) y el Partido Comunista (en 1921). El PT brasileño fue creado en 1980 y tenía 22 años cuando Lula llegó a la Presidencia.

Cuadro 1

Partidos de izquierda en el gobierno: edad y trayectoria electoral

País	Partido	Año de formación	Edad al llegar al gobierno en el ciclo actual	Elecciones presidenciales al llegar al gobierno en el ciclo actual
Argentina	Partido			
	Justicialista (PJ)	1945	57	5
Bolivia	Movimiento			
	al Socialismo (MAS)	1997	8	2
Brasil	Partido de			
	los Trabajadores (PT)	1980	22	6
Chile	Partido Socialista (PS)	1933	73	14
Ecuador	Alianza Patria			
	Altiva y Soberana (PAIS)	2005	1	1
Panamá	Partido Revolucionario			
	Democrático (PRD)	1979	25	4
Uruguay	Frente Amplio (FA)	1971	33	6
Venezuela	Movimiento Quinta			
	República-Patria para Todos (MVR-PPT)	1997	1	1

Fuente: elaboración del autor a partir de Instituto de Ciencia Política – Banco de Datos.

cierta continuidad en los patrones de competencia y los alineamientos políticos, con volatilidad electoral moderada.

Los estudios en la materia muestran que la institucionalización es alta en Chile y Uruguay. En Brasil ha sido comparativamente más baja, pero en la última década ha mejorado de manera sostenida. La izquierda institucional ha contribuido a cultivar estos logros debido a su participación activa en las transiciones democráticas y sus desempeños posteriores, integrando la coalición de gobierno en el caso de Chile o como fuerza de oposición en Brasil y Uruguay⁶.

6. En Europa occidental, los partidos de izquierda han actuado como *pace setters* de la institucionalización, con repercusiones importantes para el sistema y efectos de emulación en los demás partidos, que ante la emergencia de esos actores debieron reorganizarse para competir. Algo similar ocurre con el PT en Brasil, cuyo desempeño contribuyó a dotar de cierta estabilidad a los patrones de competencia partidaria y a los alineamientos políticos, lo que redujo la volatilidad electoral. Por su parte, el FA uruguayo creció como partido desafiante en el seno de un sistema ya institucionalizado, pero atravesó una coyuntura crítica y cambió fuertemente, manteniendo sin embargo su consistencia. Ver J. Lanzaro (ed.): *La izquierda uruguayana, entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo, Montevideo, 2004.

La volatilidad electoral, medida por la variación en el número de bancas que obtienen los partidos en elecciones para la Cámara de Diputados, es un indicador apropiado de la institucionalización de los sistemas de partidos. Como se ve en el cuadro 2, Chile y Uruguay exhiben una volatilidad relativamente baja, inferior a 20 puntos y similar a las de las democracias avanzadas⁷. En Brasil, la volatilidad, que era alta, ha ido descendiendo sensiblemente; en las últimas elecciones, bajó a la mitad de la que existía en la década de 1980.

En cambio, en Bolivia y Ecuador la volatilidad ronda los 30 puntos y en Venezuela llega a 40⁸. En Argentina, la volatilidad mostraba marcas intermedias durante las décadas de 1980 y 1990 y aumentó en forma significativa a partir de 2001, para disminuir en las elecciones más recientes (2003-2007) gracias a la *performance* del peronismo frente a una oposición desperdigada⁹.

La institucionalización prospera en sistemas de partidos plurales y de competencia efectiva, donde los saldos electorales y la representación política

Cuadro 2

Volatilidad en elecciones para la Cámara de Diputados

País	Periodo	Volatilidad media	Periodo	Volatilidad media	Volatilidad 2000-2005
Argentina	1983-1993	13	1983-1999	14	27
Bolivia	1979-1993	33	1980-1997	29	28
Brasil	1982-1990	41	1982-1998	32	21
Chile	1973-1993	16	1989-1997	2	4
Ecuador	1978-1990	33	1979-1998	30	26
Uruguay	1971-1989	9	1984-1999	12	16
Venezuela	1973-1993	18	1978-2000	29	40

Fuente: elaboración del autor a partir de Instituto de Ciencia Política – Banco de Datos.

7. Mientras que en Chile la volatilidad descendió, en Uruguay ha aumentado algunos puntos con la elección de 2004, en la que el FA amplió su representación y el Partido Colorado llegó a su mínimo histórico.

8. En Venezuela, el sistema de partidos surgido del Pacto de Punto Fijo (1958) se desplomó antes de la llegada de Chávez a la Presidencia, sin que haya construcciones de relevo. Bolivia vio esfumarse vertiginosamente los avances en la materia que había logrado desde la transición democrática, a partir de 1985. En Ecuador el sistema de partidos está «pulverizado».

9. En Argentina, el sistema de partidos –tradicionalmente débil, aunque con partidos relativamente robustos– presenta una importante fragmentación, que afecta a sus integrantes más veteranos (Unión Cívica Radical, P). Vuelve a plantearse una franca asimetría, que ha sido recurrente en la historia argentina y que favorece una vez más al peronismo.

mantienen cierto balance de poderes, con equilibrios partidarios que favorecen los equilibrios institucionales. Así ocurre en Chile y Uruguay. Sin embargo, ambas características no necesariamente corren parejas. En Brasil la institucionalización viene progresando, pero ha sido más débil y no obstante el sistema de partidos es marcadamente plural y competitivo¹⁰.

La competencia efectiva –que es una característica fundamental en un sistema democrático– puede medirse por las alternancias en el gobierno y, sobre todo, por el «margen de victoria» en una elección determinada, es decir, el porcentaje de votos que obtiene el ganador en relación con el de sus contendientes. En esta relación a dos puntas cuentan pues el peso del gobierno y el peso de la oposición¹¹. La fuerza de uno y otro bloque está en relación con la magnitud de cada contingente, pero también con la densidad de su organización partidaria y el grado de unidad o fragmentación que presentan.

El índice de competencia efectiva de David Altman y Aníbal Pérez Liñán¹² mide el poder relativo del gobierno y la oposición en base al número de bancas con el que cuentan en la Cámara de Diputados¹³. Aplicando esa fórmula para el periodo 1989-2007, Brasil, Chile y Uruguay, como se ve en el gráfico 1, presentan los índices de competencia efectiva más altos, seguidos de Bolivia, Argentina, Panamá y Venezuela¹⁴.

Al agrupar los casos (gráfico 2), se evidencia que los países con gobiernos de tipo socialdemocrático mantienen un grado de competencia efectiva alto y relativamente constante, aun después de la instalación de presidentes de izquierda. En cambio, los demás países considerados presentan un grado menor de competencia.

10. Al revés, puede haber sistemas institucionalizados que no sean competitivos, como lo fue por muchas décadas el de México, mientras duró la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

11. El poder político depende de la representación parlamentaria a nivel del gobierno central. Pero cabe asimismo tener en cuenta otras instancias y en particular, la distribución regional de autoridad: en los regímenes unitarios y más marcadamente en los regímenes federales. El federalismo «robusto» de Brasil es un ejemplo resaltante.

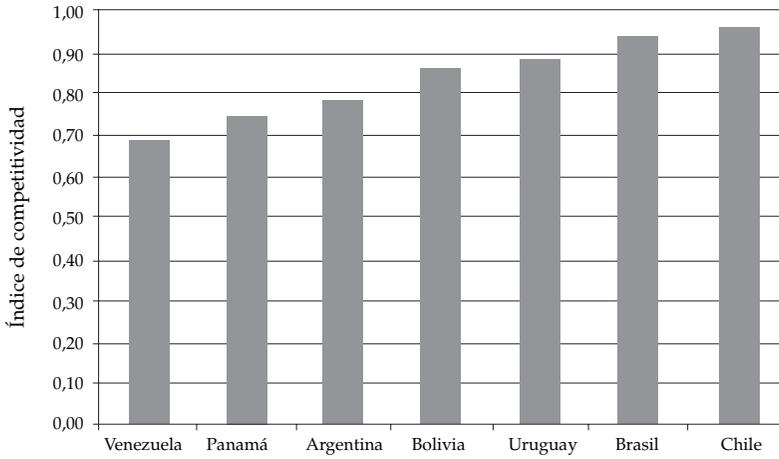
12. D. Altman y A. Pérez-Liñán: «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries» en *Democratization* vol. 9 Nº 2, 2002.

13. La representación en la Cámara de Diputados se pondera tomando en cuenta la cantidad de partidos que integran cada bloque, en el entendido de que tanto el gobierno como la oposición tienen distinta potencialidad, según estén formados por un solo partido o por varios.

14. No incluimos Ecuador ya que la extrema fragmentación política vuelve poco confiable la aplicación de este índice.

Gráfico 1

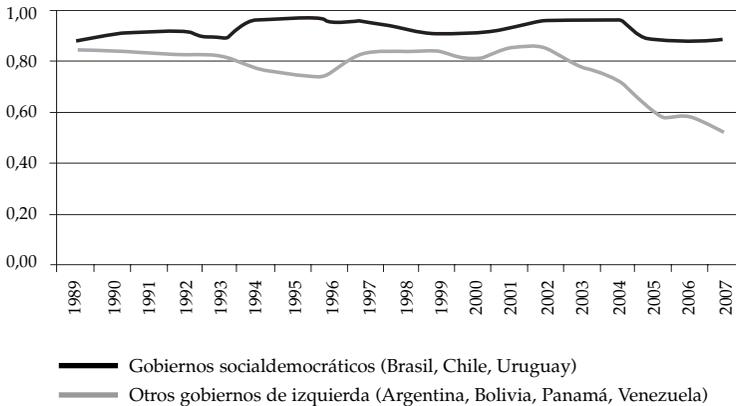
Competitividad media en países seleccionados, 1989-2007



Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Gráfico 2

Evolución de la competitividad en países seleccionados, 1989-2007. Gobiernos socialdemocráticos *versus* otros gobiernos de izquierda



Fuente: elaboración del autor a partir de Instituto de Ciencia Política – Banco de Datos.

■ La senda socialdemocrática

Los partidos de la izquierda institucional en Brasil, Chile y Uruguay llegaron al poder nacional por dos vías diferentes: la acumulación de fuerzas como polo autónomo mediante la anexión de pequeños grupos, procurando lograr umbrales mayoritarios, tal cual lo ha hecho el FA; o las fórmulas de coalición, que a su vez difieren entre sí, como son los casos del PT y del PS.

Los distintos caminos generan consecuencias en el modo de gobernar. En todos, sin embargo, se produjo un revisionismo ideológico y programático que acompaña la competencia al centro del espectro izquierda-derecha. Estas izquierdas, que han vivido en hermandad con el movimiento obrero, abandonaron las pretensiones de impulsar una transformación en profundidad de la sociedad capitalista y desarrollaron la condición de partidos *catch-all*, de tipo electoral. Por ende, perdieron espesor como partidos de masas y, aunque preserven el enlace con los sindicatos, apuntan a una audiencia más amplia y diversificada. La prosperidad electoral y la conquista del gobierno pasan a ser su *leitmotiv* central, procurado mediante empeños que fueron remodelando la organización de estos partidos y su membresía, los procesos decisorios y las estructuras de liderazgo.

Esas rutas condujeron a la instalación de los gobiernos socialdemocráticos que, aunque tienen peculiaridades propias, muestran los rasgos típicos de las experiencias de este género, y en particular dos características definitorias. Por un lado, son gobiernos compuestos por partidos de izquierda de filiación socialista, reformista o revolucionaria, que al influjo de la competencia política en sistemas relativamente institucionalizados asumieron las reglas de la democracia representativa de raigambre liberal y respetan los parámetros de la economía capitalista bajo sistemas de mercados abiertos. Por otro lado, en virtud de su matriz ideológica y movidos por la misma competencia inter- e intrapartidaria que los induce a ajustarse a dichas lógicas, estos gobiernos tratan de impulsar orientaciones distintivas en políticas públicas estratégicas.

Para llegar al gobierno, y de modo aún más abierto una vez en él, estos partidos, sus jefes y sus diferentes sectores aceptaron, con diversa convicción, las restricciones políticas y económicas vigentes. En rigor, estas izquierdas tendieron a acatar las restricciones económicas –derivadas fundamentalmente de los flujos de la globalización y de los cambios en las relaciones capitalistas en el ámbito nacional– no solo por el peso que ellas tienen, sino también en función de las condicionantes específicamente políticas y, en particular, del marcapasos democrático y la métrica rigurosa que prevalece en los sistemas competitivos e institucionalizados.

En efecto, estos fenómenos sobrevinieron en América Latina –como han ocurrido en Europa– una vez que las izquierdas descartaron los caminos más radicales y aceptaron la restricción democrática, en sus dos dimensiones básicas: la competencia electoral como vía exclusiva para llegar al gobierno y, a partir de ello, el acatamiento de la normatividad republicana, mediante procesos de gobierno que transitan por las instituciones democráticas bajo regímenes de frenos y contrapesos. Se construye, por ende, una ingeniería institucional y política que sirve para articular mayorías y acotar disensos, mejorando las decisiones en términos de legitimación y estabilidad. No se trata solo de aceptar la vía electoral como medio instrumental de llegar al gobierno, algo que todas las izquierdas de esta tercera ola han hecho. Se trata, fundamentalmente, de incorporar la democracia representativa en tanto régimen de gobierno, en escenarios plurales y de competencia efectiva. Esto define el patrón incremental y el sistema de compromisos en el que se mueve el reformismo socialdemocrático, con efectos positivos sobre la calidad y la sustentabilidad de las innovaciones¹⁵.

En sustancia, este temperamento político implica aceptar el capitalismo y sostener a la vez un diseño reformista efectivo pero moderado. En principio, se impone entonces cierta continuidad con respecto a las pautas vigentes y al paradigma neoliberal que cundió en la década de 1990. Cabría pues sostener que se perfila, en estos casos, un «régimen normativo» (*policy regime*)¹⁶: se trata de una situación en la cual los partidos principales, independientemente de su inclinación ideológica, siguen pragmáticas similares, que resultan aceptables y aceptadas por las élites políticas, de buen grado o con resignación, en función de las condicionantes que imperan, de los aprendizajes realizados y de los cálculos electorales.

Estamos entonces ante una circulación de modelos, similar a la que existió durante la época keynesiana, pero que se reproduce ahora bajo el dominio del neoliberalismo. Experiencias que, en ambas fases históricas, se presentan tanto en los centros del capitalismo como en países de la periferia. Los desafíos que ha enfrentado la socialdemocracia europea en tiempos neoliberales se replantean en América Latina, con las peculiaridades del caso, en virtud de los estrenos de Brasil, Chile y Uruguay.

15. Las democracias pluralistas no se mueven a grandes saltos, sino que tienden a cambiar sus políticas a través de ajustes incrementales, en compases de regulación del consenso y del disenso, acotando los agravios y las posibilidades de un vuelco revisionista. Bajo estas pautas, el reformismo moderado viene a ser de hecho radical por su calado político, la sintonía pluralista y sus posibilidades de consolidación más allá del gobierno de turno.

16. Adam Przeworski: «How Many Ways Can Be Third?» en Andrew Glyn (ed.): *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.

Sin embargo, no necesariamente hay en este orden la uniformidad que a veces se presume. Bajo este trasfondo de convergencia, el signo ideológico de los partidos no es indiferente y, en ancas de la competencia política, los gobiernos de izquierda tienden a cultivar la lógica de la diferencia respecto de los gobiernos anteriores o de sus rivales. Más allá de las continuidades y convergencias, cabe registrar innovaciones de distinto calibre en áreas estratégicas para el desarrollo económico y político: en particular, en la reforma del Estado y la regulación del mercado, las formas de inclusión y ciudadanía, cohesión social y equidad, derechos humanos y herencias autoritarias, valores culturales y progresos democráticos.

■ Recursos políticos

Las posibilidades de innovación están condicionadas por las estructuras económicas y sociales que ha ido labrando la historia de cada país, en la larga duración y en el pasado reciente. Dependen también de factores coyunturales y del ciclo de bonanza actual, marcado por el empuje favorable del comercio internacional, los altos precios de los *commodities* y la renta de ciertos recursos naturales.

Pero la capacidad de innovación de un gobierno deriva, más allá de las determinaciones económicas, de su conformación política y de los recursos de poder de que dispone. En función de esta variable decisiva, los gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay, que tienen similitudes básicas, presentan sin embargo diferencias significativas en su textura política y, por ende, en su potencial socialdemocrático.

La capacidad de innovación de un gobierno deriva, más allá de las determinaciones económicas, de su conformación política y de los recursos de poder de que dispone ■

Conviene repasar brevemente los artículos más significativos que integran la canasta de recursos políticos de los tres casos analizados. Haremos referencia a Brasil pero sobre todo a Chile y particularmente a Uruguay, probablemente el que más se acerca a un modelo criollo de socialdemocracia.

Legados políticos e institucionales. En lo que se refiere a las instituciones del Estado y las políticas públicas, los tres países tienen historias diversas. Por añadidura, la transición liberal siguió en ellos derroteros distintos. En Chile, el modelo de cambio radical hacia un diseño neoliberal fue tramitado durante la dictadura. En el extremo opuesto, Uruguay delineó un modelo típicamente gradualista en una transición que –a semejanza de la de Brasil– se produjo mayormente bajo la democracia, con iniciativas más centristas y moderadas

por la competencia partidaria, con la izquierda que hoy gobierna como fuerza de oposición y actor de veto.

Los saldos son, por lo tanto, diferentes: en el grado de la liberalización y de las privatizaciones, en la organización y el nivel de mercantilización de los servicios sociales, en el desmontaje o la preservación de los modelos vernáculos de bienestar, en la matriz de las políticas públicas y en la fortaleza del Estado, sus capacidades institucionales, la entereza de las burocracias y la formación de cuadros, la centralización y la descentralización, la intervención en la producción directa de bienes colectivos y en los procesos de regulación, el control nacional del capital y de los recursos naturales, el reparto de poderes en el conjunto de la sociedad y en cada sector de actividad, con pasos que fueron modificando los ordenamientos jurídicos e incluso los estatutos constitucionales.

Las herencias del pasado y las facturas del periodo neoliberal establecen restricciones para la acción política. Pero algunas de las adquisiciones de largo plazo y los resultados de ciertas reformas recientes preservan, y a veces mejoran, la caja de herramientas de los gobiernos, lo que puede favorecer los propósitos de innovación, el realce del Estado y los cursos de repolitización que las izquierdas impulsan. En este sentido, operan la continuidad histórica y la acumulación progresiva que ha tenido, por ejemplo, el Estado desarrollista en Brasil desde las obras fundacionales de Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek hasta los aportes de Fernando Henrique Cardoso. Algo similar ocurre en Chile, con las burocracias estatales, las agencias de regulación y promoción o la red de saberes especializados que nutre las políticas públicas. Uruguay tiene igualmente ciertas ventajas, gracias al mantenimiento en manos del Estado y la modernización de las empresas de servicios públicos más importantes, al influjo del patrón de reformas de los años 90, que también moderó las privatizaciones y la descentralización en sectores tan estratégicos como la educación o la seguridad social¹⁷.

Coefficiente de poder. El potencial de producción política de un gobierno depende sobre todo de su coeficiente de poder, que referimos básicamente al caudal parlamentario, considerado en dos niveles: a) posición del partido de izquierda gobernante en el conjunto de la izquierda (y dentro de las coaliciones de gobierno); b) posición del partido –o de la coalición de gobierno– en el sistema de partidos.

17. En el índice de privatizaciones de Eduardo Lora para el periodo 1985-1999, Uruguay ocupa el lugar más bajo entre 18 países de América Latina, con el menor valor de activos públicos privatizados en proporción al PIB (no alcanza al 0,1%). Brasil se ubica en tercer lugar (más de 10% del PIB), seguido de Argentina (algo menos de 9%), en una lista encabezada por Bolivia (casi 20%) y Perú (cerca de 15%). E. Lora: «Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo», DT 462, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2001.

A este respecto, las diferencias son apreciables. El FA es monopólico en la izquierda uruguaya y lleva adelante un gobierno mayoritario, de un solo partido, que por su génesis constituye en sí mismo un «partido de coalición», fragmentado pero unificado. En Brasil y Chile hay en cambio gobiernos de coalición, que a su vez difieren entre sí, como difiere el lugar que tienen dentro de ellos los respectivos partidos de izquierda. Ambos se encuentran en situaciones minoritarias (10% a 18% de la Cámara de Diputados), no cubren el universo entero de las izquierdas y comparten poderes con socios de otros linajes, en relaciones complejas. Sea desde el lugar de pivot, como partido formador de una coalición bastante heterogénea que mantiene el PT, con distinto perfil en los sucesivos gobiernos. Sea en el cuadro más paritario y homogéneo –estable y densamente articulado– de una alianza de veinte años con la Democracia Cristiana (DC), en el que está inserto el PS.

Junto con la magnitud de la representación parlamentaria, hay que calibrar la polarización ideológica¹⁸. En Chile, la distancia entre el PS y el bloque de la derecha es considerable (4,4), como lo es también, dentro de la Concertación, la distancia entre el PS y la DC. No es de extrañar, pues, que la innovación sea moderada. En Brasil y Uruguay, la distancia ideológica del PT y el FA con respecto a los partidos de oposición es en cambio menor (2,2 y 2,7 respectivamente). Sin embargo, la producción política resulta en ambos casos diferente, dado que el PT es minoritario y gobierna en base a una coalición heterogénea, mientras que el FA lleva adelante un gobierno mayoritario.

Cuadro 3

**Partido de gobierno (PT, PS, FA), izquierdas y coalición de gobierno:
bancas en la Cámara de Diputados (en porcentaje)**

	Lula 1	Lula 2	Lagos	Bachelet	Vázquez
Partido de gobierno	18	16	10	13	53
Partidos de izquierda*	31	33	32	29	53
Coalición de gobierno	60	70	52	49	--

* Partidos con representación parlamentaria cuya autoidentificación ideológica está por debajo de 5 en la escala izquierda-derecha 1-10. Brasil: PT, PDT, PPS, PSB, PCDOB; Chile: PS, PPD.

Fuente: elaboración del autor a partir de Instituto de Ciencia Política – Banco de Datos.

18. Cálculos estimativos de distancia ideológica en base a datos de autoidentificación partidaria, tomando en cuenta el tamaño de los partidos (bancas en la Cámara de Diputados, presidencias de Lagos, Lula –primer periodo– y Vázquez). Ver Manuel Alcántara Sáez: *¿Instituciones políticas o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, 2004.

Evolución partidaria. Los tres partidos han experimentado una evolución semejante que los ha llevado a la moderación ideológica y a transformaciones de sus estructuras. Este proceso ha tenido sin embargo características y consecuencias distintas, que repercuten en los emplazamientos como partidos de gobierno, la competencia interna y las relaciones externas.

Los tres partidos han experimentado una evolución semejante que los ha llevado a la moderación ideológica y a transformaciones de sus estructuras. Este proceso ha tenido sin embargo características y consecuencias distintas ■

El ps chileno parece más afincado en su condición de partido electoral de elites, al servicio del gobierno y en su rol de engranaje de la Concertación. Ha tenido constreñimientos fuertes que lo han llevado a una mayor convergencia con el

statu quo, tras un proceso de reunificación trabajoso, que dio lugar a una marcada conversión ideológica y política¹⁹. De ahí su aversión al riesgo macroeconómico y al riesgo político, la voluntad de evitar la polarización y las movilizaciones populares, con posturas que inciden en su relación con los sindicatos y con la izquierda comunista, lo que a su vez moldea la «transversalidad» dentro de la Concertación y el trato con la derecha.

El FA también ha acentuado su perfil de partido electoral, pero preservó en cierta medida su militancia, sus redes de organización y prácticas de movilización, conectadas con los sindicatos y los grupos sociales, lo que le permitió conservar márgenes de autonomía en su vínculo con el gobierno. En la brega que franqueó su llegada a la Presidencia, supo conjugar una estrategia a dos puntas: fue incorporando los cambios programáticos que exigía la competencia electoral, pero mantuvo una firme oposición ante la agenda de reformas obrando como actor de veto (*veto player*). Con esas trazas, las variaciones ideológicas fueron más limitadas que en otros países; para prosperar, debieron pasar por un contencioso interno incesante, con sectores y dirigentes que exhiben diverso grado de asimilación o de resistencia ante la revolución cultural que generó el neoliberalismo.

19. Pasó por la experiencia conflictiva del gobierno de Salvador Allende y por la dictadura de Augusto Pinochet, que fue muy severa y protagonizó el empuje fundacional más decidido de la región. La transición democrática y los procesos consecutivos se ven marcados por estos «traumas», acumulando otros efectos «moderadores»: fuerza remanente del *establishment* autoritario y del propio Pinochet, «candados» institucionales y caudal político de la derecha, particularidades de la oposición democrática y de la alianza con la DC.

Las diferencias entre los partidos se cruzan con las diferencias en el liderazgo presidencial. Vázquez suma la jefatura del gobierno y la jefatura del partido, que logró afirmar en una forja política de quince años. Con un apronte igualmente prolongado, Lula también desempeña los dos papeles y ha sido además el jefe neto de sus coaliciones de gobierno, proyectándose como una figura nacional relativamente despegada del PT. Estos logros se alcanzaron con mayores condicionamientos en el mandato de Lagos y resultaron aún más trabajosos para Bachelet.

Las ecuaciones de poder dan lugar a pragmáticas de gobierno distintas. La Concertación ha cultivado una política de consensos con el bloque de la derecha aun disponiendo de la mayoría parlamentaria (que mantuvo durante la presidencia de Lagos y perdió durante la de Bachelet). Los dos mandatos de Lula han combinado el presidencialismo de coalición, una práctica consuetudinaria en Brasil, con un presidencialismo de compromiso, que implica buscar mayorías parlamentarias caso a caso, en arreglos de geometría variable. El FA tiene el coeficiente de poder más grande en tanto titular de un gobierno mayoritario, llevado adelante por un solo partido, con disciplina casi perfecta. No está obligado a formar coaliciones ni a celebrar compromisos parlamentarios y ha optado por prescindir tajantemente de la oposición.

Conexión sindical y ciudadanía social. En la canasta de recursos políticos pesa particularmente la complejidad del movimiento sindical y el tipo de vínculo que mantiene con el gobierno y el partido de gobierno. La articulación entre estos dos pilares –partidos y sindicatos– es una de las marcas típicas de las configuraciones socialdemocráticas.

Tal entronque asume en los tres países características diferenciales. En todos los casos existe una hermandad histórica entre partidos y movimiento obrero. En todos los casos, también, el empuje neoliberal resultó en una mala temporada para los sindicatos. En aquella etapa, se registraron flujos de descentralización y flexibilización de las relaciones laborales, debilitamiento organizativo y bajas en la afiliación, cambios en el balance entre el sindicalismo del sector público y del sector privado. Estos cambios acompañaron las reformas económicas, la reestructuración del trabajo y de las clases trabajadoras, las nuevas segmentaciones, la formidable expansión de la informalidad, la desocupación y la marginalidad.

En términos generales, cuanto más se sostiene el centralismo gremial y su proyección política, la disciplina y la lógica militante, mayor es la fuerza de los

sindicatos en los respectivos gobiernos de izquierda: como grupos de apoyo y como vector de influencia, que va desde la integración del gabinete y de otros cuadros dirigentes hasta la orientación en las distintas áreas políticas,

En términos generales, cuanto más se sostiene el centralismo gremial y su proyección política, la disciplina y la lógica militante, mayor es la fuerza de los sindicatos en los respectivos gobiernos de izquierda ■

particularmente en las relaciones laborales, campo en el cual –salvo en Uruguay– se registraron más continuidades que cambios.

En este aspecto, el caso uruguayo es probablemente el que mejor expresa una ecuación socialdemocrática. Los gremios, que fueron actores muy relevantes en la recuperación

democrática, padecieron los embates de la transición neoliberal de los 90. Aunque se debilitaron en la negociación laboral, lograron no obstante preservar la central única y reciclar el sindicalismo político en la militancia contra las reformas de esa década –en especial, en la presentación de recursos de referéndum contra las leyes de privatizaciones– aportando sus energías al crecimiento del FA. Acuden así al plebiscito de las urnas en vez de insistir con el plebiscito de las calles, mediante ejercicios ciudadanos que cambian la pauta de movilización y articulan vetos eficientes o un potencial de amenaza, de cara a las iniciativas de liberalización y sobre todo a las privatizaciones. Tales prácticas reforzaron el enlace estratégico con el FA, aunque manteniendo a la vez un grado de autonomía. Los sindicatos, particularmente los del sector público, pudieron obrar así como núcleos de reclutamiento y de movilización y se convirtieron en actores coadyuvantes en la construcción de una alternativa de izquierda.

Este esquema plasmó en la integración del elenco del gobierno y en su agenda y dio paso a una política que contempló a las clases trabajadoras a través de medidas de salario y seguridad social, regulación del trabajo y fueros sindicales, combate a la informalidad, reforma impositiva, sistema de salud, etc. De paso, se asignaron bienes de poder a los sindicatos, lo que favoreció el ejercicio de sus funciones e incrementó los niveles de afiliación. La reposición de las instituciones tripartitas de negociación laboral es una pieza decisiva en este cuadro y delinea un esquema neocorporativo, que no se traduce, sin embargo, en una concertación al máximo nivel.

Junto a las cuestiones referidas a los trabajadores y a los sindicatos, están los problemas específicos de los desocupados y de la población ubicada bajo la

línea de la pobreza. Las alternativas socialdemocráticas latinoamericanas se encuentran aquí ante un desafío de inclusión mayúsculo y muy peculiar, que constituye uno de los elementos que distinguen a estas nuevas experiencias de sus congéneres europeos. Tal desafío implica, antes que nada, un esfuerzo diferenciado de integración y de expansión de la ciudadanía.

En primer lugar, esto remite a la implementación de políticas económicas y sociales adecuadas, que se debaten entre opciones estratégicas encaradas como alternativas dicotómicas o en forma complementaria (focalización y universalidad, transferencia de ingresos y programas centrados en el empleo, distintas reglas contributivas y fórmulas de financiamiento). En segundo lugar, el objetivo del desarrollo inclusivo supone también la afirmación de instituciones especializadas –eventualmente paralelas a los circuitos corporativos y al relacionamiento sindical– que establezcan, en términos democráticos y a través de redes públicas, el vínculo sistemático del Estado con los grupos de pobres y excluidos, que por definición no están encuadrados en los procesos y las organizaciones del mundo del trabajo. En una tarea propiamente socialdemocrática, ambos vectores –acción con los sindicatos y políticas dirigidas a los sectores excluidos– pueden contribuir al diseño de modalidades actualizadas de Estado de Bienestar, que tienen necesariamente implicaciones políticas.

■ Palabras finales: compromiso socialdemocrático

El estreno de versiones criollas de la socialdemocracia es una novedad significativa y plantea interrogantes acerca de la naturaleza de estas especies y del tipo de iniciativas que impulsan.

Hemos consignado las características fundamentales de estas experiencias. En particular, subrayamos que su potencial de cambio depende de la conformación de cada gobierno y de los recursos políticos con que cuenta. En Brasil, Chile y Uruguay se registran las variantes más cercanas a los modelos socialdemocráticos, en virtud de los legados históricos y el coeficiente de poder, la evolución política de los partidos de izquierda y los parámetros ideológicos en que se insertan. La conexión con los sindicatos y los vínculos con otros actores sociales terminan de definir estas configuraciones. Ese potencial resulta también de la temporalidad política –que es en sí misma un componente de poder–, ya que se trata de ejercicios presidenciales de distinto perfil y de diferente duración, que están sujetos a la alternancia.

Por tratarse de gobiernos que por definición operan en democracias competitivas, sabemos que sus iniciativas dependen de procesos específicos de regulación y autorregulación política, ajustándose en consecuencia al patrón incremental y al «cálculo de consenso» que suele predominar en los sistemas pluralistas.

En esa tecla, y también por definición, la gestión de los gobiernos de este género apela a un compromiso socialdemocrático hecho de contradicciones y equilibrios complejos. Tal como ocurrió en las experiencias europeas clásicas y tardías, pero con los rasgos propios de los tiempos actuales y de nuestra condición periférica, hay aquí un balance entre capitalismo y democracia, que busca conjugar la lógica de mercado con una reconducción del Estado y de la política, tratando de compaginar los requerimientos del progreso económico con las aspiraciones de equidad social. ☐

Bibliografía

- Boix, Carles: *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemocráticas en la economía mundial*, Alianza, Madrid, 1996.
- Jones, Mark: «The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process», BID, Washington, D.C., 2005

Desarrollo Económico **Revista de Ciencias Sociales**

Enero-Marzo de 2008

Buenos Aires

Nº 188

ARTÍCULOS: **Ernesto Calvo y María Victoria Murillo**, ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. **Hernán Thomas, Mariana Versino y Alberto Lalouf**, La producción de tecnología nuclear en Argentina: el caso de la empresa Invap. **Julio Djenderedjian**, Expansión agrícola y colonización en Entre Ríos, 1850-1890. **Mariana Llanos y Constanza Figueroa Schibber**, La participación de la Presidencia y el Senado en el nombramiento del Poder Judicial. **Marina Kabat**, La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 y 1940. IN MEMORIAM: Manuel Balboa. INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA.

Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Aráoz 2838, C1425DGT, Buenos Aires, Argentina. Tel: (54 11) 4804.4949, Fax: (54 11) 4804.5856. Correo electrónico: <desarrollo@ides.org.ar>. Internet: <www.ides.org.ar>.