

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

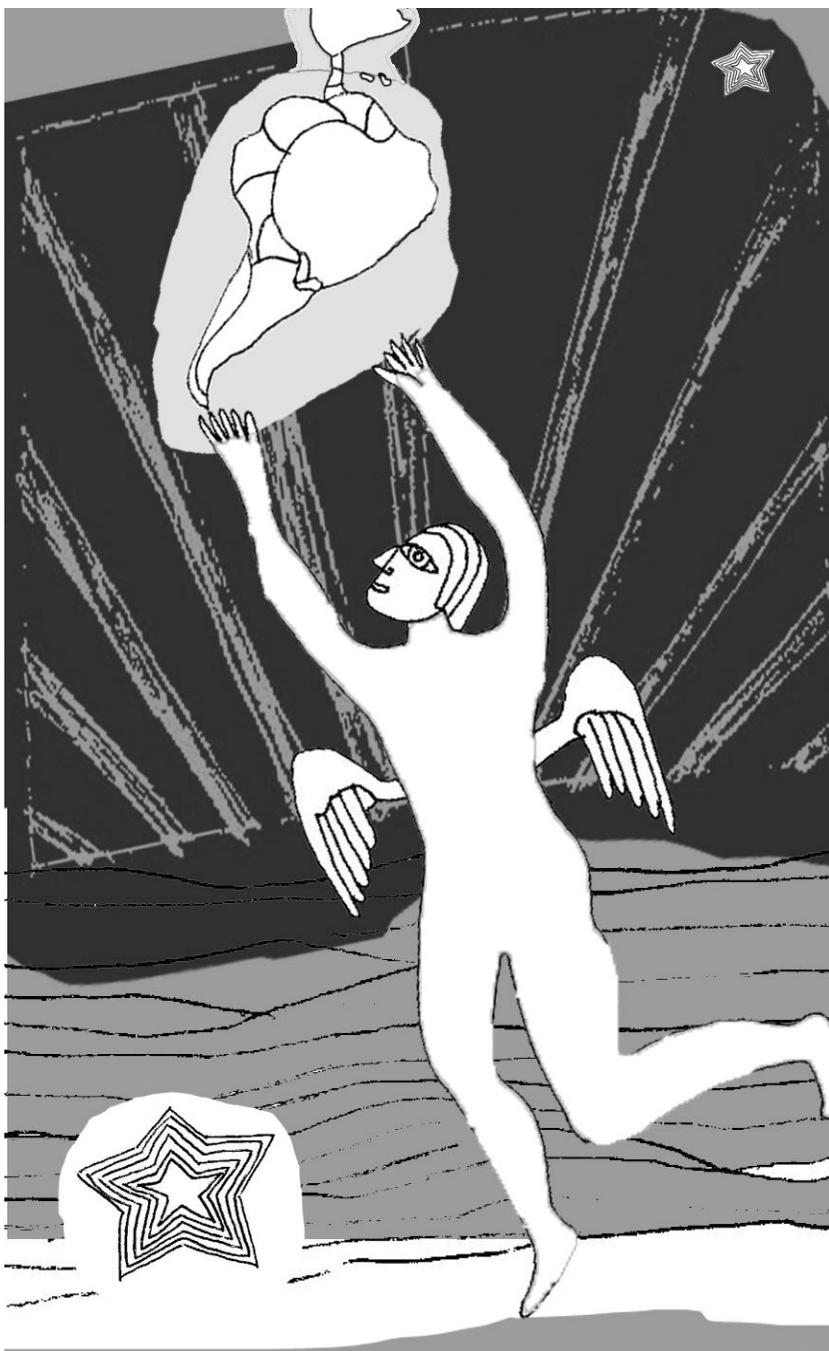
Para clasificar a los gobiernos de izquierda atendemos a su naturaleza política: fundamentalmente, el tipo de partido o movimiento en el poder y, como variable basal, la fisonomía de cada sistema de partidos, su nivel de competitividad y su grado de institucionalización, lo cual remite a su vez a rasgos 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.

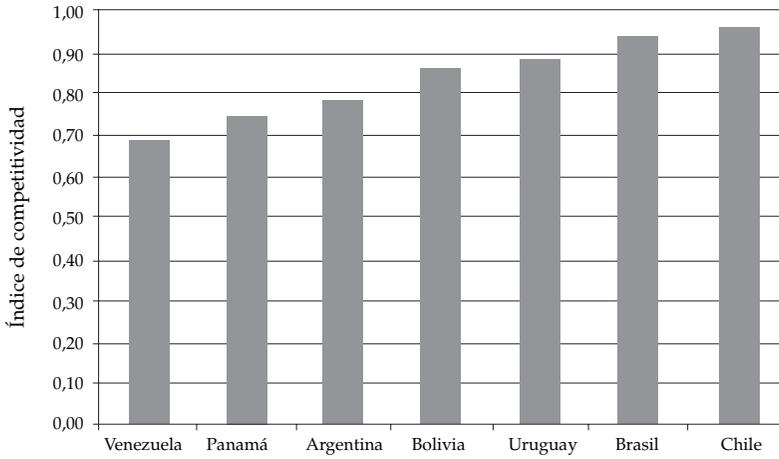
12. D. Altman y A. Pérez-Liñán: «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries» en *Democratization* vol. 9 Nº 2, 2002.

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

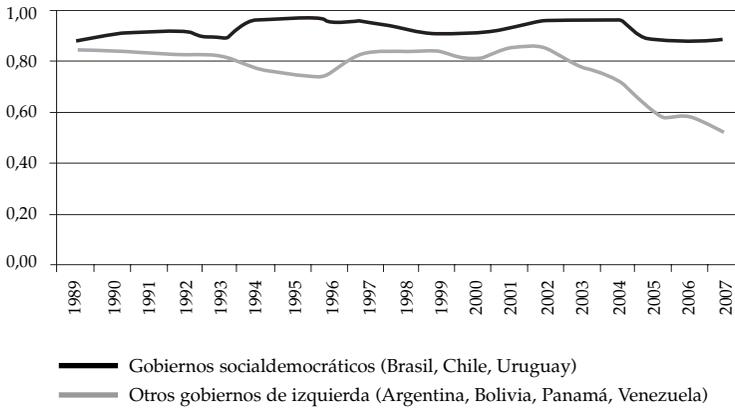
Competitividad media en países seleccionados, 1989-2007



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 pivote, 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>.

Socialismo nacional versus democracia social

Una breve revisión histórica

En su origen, el socialismo estaba estrechamente ligado a la democracia. Fue, en sus comienzos, un intento de radicalización de la democracia sobre la base de un proyecto de «democracia social» que pretendía articular libertad política con bienestar económico. El artículo argumenta que esto comenzó a cambiar con el auge del marxismo y la Revolución Rusa, cuando el socialismo pasó a ser visto como algo diferente de –e incluso opuesto a– la democracia. La cara más dramática de esta mutación fueron los socialismos nacionales de tipo fascista y estalinista. Aunque en buena parte de América Latina la democracia social ha ganado terreno, hoy se enfrenta al socialismo del siglo XXI, un tardío intento de regreso a las ideas del socialismo antidemocrático del siglo pasado.

FERNANDO MIRES

En la América Latina actual asistimos a una confrontación tácita, dentro de la mayoría de los países así como entre los diversos gobiernos de cada uno de esos países, entre aquellos que defienden los principios derivados de la democracia social y aquellos que postulan un regreso a los principios del socialismo antidemocrático que fracasó en el siglo XX. La reedición de ese socialismo fracasado ha recibido el pomposo pero también insustancial título de «socialismo del siglo XXI».

Fernando Mires: académico chileno y catedrático de la Universidad de Oldenburg, Alemania. Autor de libros y artículos traducidos a varios idiomas, entre los que se destacan *La rebelión permanente* (Siglo XXI, México, 1998), *Crítica de la razón científica* (Nueva Sociedad, Caracas, 2002) y *El islamismo. La última guerra mundial* (Lom, Santiago de Chile, 2005).

Palabras claves: democracia, socialismo, fascismo, democracia social, socialismo del siglo XXI, América Latina.

En este artículo se defiende la tesis de que esa contradicción no es nueva. Por el contrario: es la misma que marcó, bajo otras formas, la historia de las ideas socialistas en la Europa de los siglos XIX y XX. A fin de comprobar esta tesis, se realizará un rápido recorrido a través de los momentos más decisivos en el desarrollo de la idea democrática social en Europa. Finalmente, se intentará extraer algunas deducciones que tienen que ver con las perspectivas políticas que asoman tendencialmente en América Latina.

■ Democracia social

Hubo un tiempo en que la palabra alemana *Sozialdemokratie* –que en español, por una mala traducción, llamamos «socialdemocracia», aunque la verdadera traducción es «democracia social»– no estaba separada de la idea del socialismo, del mismo modo en que este último no estaba separado de la idea de democracia. El socialismo de los primeros socialistas no era un estadio «superior» de la historia, sino una práctica política democrática y contingente. Eso quiere decir simplemente que el socialismo en su forma originaria no fue concebido como un nuevo modo de producción, sino como la profundización permanente de la democracia de origen liberal. Gracias al avance político de las organizaciones obreras en las naciones europeas de más alto desarrollo industrial –que desde fines del siglo XIX eran Alemania, Inglaterra y Francia–, las reivindicaciones sociales y la radicalización de la democracia política se convirtieron en una indisoluble unidad.

Desde un punto de vista económico, la idea de democracia social proviene de la Revolución Industrial europea o, mejor dicho, del interés mancomunado de una coalición formada por agrupaciones democráticas y sociales y los trabajadores industriales sindicalmente organizados, cuyo objetivo era dar forma política a una economía capitalista que en ese tiempo contaba con límites políticos muy precarios. Se trataba de un capitalismo sin política –hoy conocido como «capitalismo salvaje»–, cuyos estragos entre la población obrera europea llegarían a ser dramáticos y que fue descrito, entre otros, por Friedrich Engels¹.

Desde una perspectiva ideológica, la idea de democracia social proviene de las revoluciones democráticas de la modernidad, como la norteamericana y la francesa. En cierto modo, desde los primeros socialistas, pasando por los

1. Ver F. Engels: *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, varias ediciones.

primeros anarquistas, hasta llegar a los bolcheviques rusos (que en la clandestinidad usaban como seudónimos los nombres de los grandes revolucionarios franceses), la idea del socialismo fue entendida en general como la continuación –y, en cierto modo, como la radicalización– de los ideales proclamados por las revoluciones democráticas de los siglos XVIII y XIX. En ese contexto se explica ese verdadero canto de amor de Marx a las conquistas «revolucionarias» de la burguesía europea, dentro de las cuales incluyó el propio colonialismo, canto que aparece en todo su esplendor en esa alegoría ideológica que es el *Manifiesto comunista*.

Si uno se toma el trabajo de leer los documentos fundacionales de las primeras organizaciones socialistas alemanas, organizaciones en las cuales Marx y Engels hacían ocasionales incursiones políticas, la continuidad entre las ideas de democracia social y de revolución democrática es perfectamente perceptible. Por ejemplo, en el Programa del Partido de los Trabajadores escrito en Eisenbach en 1869 se lee, ya en el primer párrafo, que uno de los objetivos será «la creación de un verdadero Estado del Pueblo» (*Volkstaat*). Vale decir, un Estado que, de acuerdo con el legado revolucionario francés, sea la máxima expresión de la soberanía popular (la palabra «pueblo» no estaba todavía en descrédito en Alemania). El punto 4 era aún más explícito: «La libertad política es la precondition ineludible de la liberación económica de la clase trabajadora. La cuestión social es, por lo tanto, absolutamente inseparable de la política, y su solución está determinada, y solamente será posible, en un Estado democrático». Esa, según mi opinión, era y es la noción central de la idea de democracia social.

Si uno se toma el trabajo de leer los documentos fundacionales de las primeras organizaciones socialistas alemanas en las cuales Marx y Engels hacían ocasionales incursiones políticas, la continuidad entre las ideas de democracia social y de revolución democrática es perfectamente perceptible ■

La libertad política es, de acuerdo con la declaración de los líderes obreros en Eisenbach, la condición básica de la liberación económica de la clase obrera. Eso significa que, en la formulación programática de Eisenbach, hubo un intento para confederar el reino de la libertad con el reino de la necesidad, nociones que se convirtieron en antagónicas cuando los académicos marxistas se apoderaron de los partidos obreros. Se trata de una frase iluminada en la historia de la revolución democrática de nuestro tiempo.

Como suele ocurrir, las grandes ideas hay que buscarlas en el origen de las transformaciones históricas.

En 1875, en Gotha, el Partido Socialista de los Trabajadores de Alemania alteró el proyecto originario de «democracia social» proclamado en Eisenbach acentuando su «carácter de clase». Una de sus premisas no podía ser más excluyente: «La liberación de los trabajadores debe ser obra de la clase trabajadora, frente a la cual todas las demás clases son solo una masa reaccionaria». No obstante, los objetivos principales del Programa de Gotha eran esencialmente políticos. Ellos se referían a la ampliación del derecho electoral y a la constitución del pueblo (ojo: del pueblo, no de la clase) como sujeto soberano de la política, al introducirse (creo que por primera vez en un programa político) el mecanismo plebiscitario en asuntos de vital importancia para una nación (como por ejemplo la declaración de guerra).

En comparación con la declaración de 1869, la de 1875 acentuaba la radicalidad política del programa democrático de los trabajadores alemanes. Pero cabe subrayar que en ninguno de los dos programas se establecía una separación entre objetivos tácticos (actuales) y objetivos estratégicos (metarreales), característica central de los socialismos antidemocráticos posteriores a Gotha. Karl Marx criticó, por cierto, el realismo del Programa de Gotha². Todavía no tenía lugar la alianza que iba a dar origen al marxismo (Marx, obviamente, no era marxista) entre fracciones académicas provenientes de la tradición hegeliana (hegelianos de izquierda) y determinadas organizaciones obreras. Los trabajadores no eran todavía «El Proletariado», la historia de la lucha de clases no era todavía «científica» y a la historia no la aguardaba todavía un final preestablecido. La conversión de la programática democrática de los trabajadores en un programa de la historia universal comienza recién con el Programa de Erfurt, en 1891.

■ El proletariado

En Erfurt apareció por primera vez el proletariado como categoría histórica. A partir de ese momento, el objetivo de los trabajadores ya no debería ser luchar solo por sus intereses, sino por los de la historia universal. Poco a poco, los obreros se convirtieron en el objeto de un nuevo sujeto constituido por los portadores del «pensamiento científico»: los intelectuales políticamente organizados dentro de los partidos obreros. La idea original de la democracia

2. K. Marx: *Kritik des Gothaer Programms* en K. Marx y F. Engels: *Werke*, tomo XIX, Dietz Verlag, Berlín, 1976.

social cedió paulatinamente su lugar a las nociones socialistas orientadas más hacia el futuro que hacia el presente.

El resto de la historia es conocido. Los «socialistas científicos», los hacedores de la revolución, usurparían los intereses de los obreros organizados para convertirlos en los objetivos históricos de «El Proletariado». No obstante, todavía en 1891 la política democrática seguía manteniendo la hegemonía sobre la metafísica revolucionaria. En un lugar más bien secundario del Programa de Erfurt se puede leer, por ejemplo: «La clase trabajadora no puede llevar a cabo su lucha económica, ni desarrollar su organización económica, sin derechos políticos».

La ruptura definitiva entre el proyecto de la democracia social y el del socialismo histórico tendría lugar en Alemania, y en general en Europa, a partir del quiebre interno de la democracia social rusa provocado por el socialdemócrata Lenin y los suyos cuando tomaron el poder. Pero Lenin fue más lejos. No solo rompió la relación entre democracia y socialismo, tan cara a los primeros socialistas, sino que, además, rompió radicalmente con la tesis de Marx de que

la revolución socialista debía comenzar en aquellos países de desarrollo capitalista más avanzado. Los representantes de la idea de la democracia social serían, después de la Revolución Rusa, calificados de traidores y renegados, entre otros poco amables epítetos. El concepto de reformismo, que hasta entonces había tenido una connotación positiva, se convirtió de pronto, por la influencia leninista, en el peor de los estigmas. Así, el estalinismo comenzó a nacer antes que Stalin, y sus orígenes hay que buscarlos dentro de la tradición socialista alemana, en la escisión entre la idea de la democracia social y el socialismo histórico de los (pos)hegelianos de izquierda. Sin embargo, mientras en Rusia se impondrían los principios metahistóricos, en Alemania prevalecerían los de la democracia social, subsumidos bajo el estigma del reformismo. Pero, a la hora de la verdad, habrá que reconocer que tanto Eduard Bernstein y Karl Kautsky como los austromarxistas dirigidos por Rudolf Hilferding, e incluso Rosa Luxemburgo, eran los auténticos marxistas de su tiempo, y en ningún caso renegados y traidores como enseñaban aquellos manuales de marxismo-estalinismo que precedieron a los catecismos de Marta Harnecker.

La ruptura definitiva entre el proyecto de la democracia social y el del socialismo histórico tendría lugar en Alemania, y en general en Europa, a partir del quiebre interno de la democracia social rusa provocado por Lenin ■

Pero también hay que reconocer que los llamados socialdemócratas reformistas habían pisado su propia trampa. De una u otra manera, habían aceptado la tesis fatal del hegelianismo de izquierda de que el desarrollo histórico avanzaba de modo orgánico hacia una sociedad futura llamada socialismo. Ellos ya no luchaban por una democracia social, como la mayoría de los trabajadores de comienzos del siglo XX, sino por la aplicación de las supuestas leyes de la historia. En torno de Marx y Engels se fue construyendo, paulatinamente, una visión del mundo, la «marxista», que surgía, entre otras, de las siguientes fuentes: el darwinismo sociológico, de acuerdo con el cual la sociedad avanza de lo inferior hacia lo superior siguiendo supuestas leyes objetivas que la preexisten; el protestantismo luterano y calvinista, que al exaltar el trabajo como medio de absolución derivó en la construcción del trabajador, encarnado en un ideal platónico (y hegeliano) llamado «proletariado», Mesías portador de la razón histórica; y el historicismo hegeliano, de acuerdo con el cual la historia reconoce la materialización del Espíritu Absoluto de Hegel en *El Capital* de Marx.

De acuerdo con las tesis darwinistas que hizo suyas Marx, el cambio cualitativo que lleva a la mutación (revolución) de capitalismo en socialismo debía tener lugar en las economías capitalistas más desarrolladas, cuando estas entraran en contradicción con las que el mismo Marx llamaba «relaciones sociales de producción». Dicha tesis –casi está de más decirlo– dividió a los socialdemócratas rusos en dos fracciones. Los mencheviques, que esperaban que las fuerzas productivas tuvieran un mayor desarrollo en Rusia para intentar la revolución, y los leninistas o bolcheviques (y después también los trotskistas), que suponían que la cadena capitalista-imperialista debía cortarse por sus eslabones más débiles, pero bajo la condición de que ese corte fuera el inicio de la desintegración total. El leninismo apostó, en su aventura putschista de 1917, a la revolución mundial, que, según sus erradas predicciones, iba a comenzar en la Rusia zarista para continuar después en el resto de Europa.

Cuando la revolución mundial (es decir, europea) no tuvo lugar, apareció con fuerza una tercera fracción: el socialismo nacional.

■ Socialismo nacional

El proyecto del socialismo nacional tuvo dos variantes: el socialismo nacional fascista y el socialismo nacional estalinista. Los representantes del primero fueron Benito Mussolini y Adolf Hitler. El representante máximo del segundo fue, naturalmente, Josef Stalin. La lectura estalinista –por la cual todavía se dejan llevar los incautos izquierdistas de nuestro tiempo– impuso la opinión

de que entre el socialismo nacional fascista y el estalinista había contradicciones insalvables. La contradicción básica, sin embargo, era una sola: el socialismo nacional fascista no reconocía la hegemonía internacional de la Unión Soviética. En todos los demás puntos, las equivalencias entre fascismo y estalinismo son más que asombrosas. Tanto en uno como en otro caso, el socialismo debía ser el resultado de revoluciones nacionales y nacionalistas. El Partido Revolucionario debería fundirse con el Estado hasta convertirse en una unidad inseparable. La sociedad debería organizarse de modo corporativo y vertical, desde arriba hacia abajo, hasta conformar una plena unidad con el Estado (antiguo ideal hegeliano). Esta es la esencia del Estado total (o totalitario)³.

A la cabeza del Estado debería situarse el líder mesiánico, conductor de la historia y de sus pueblos. El «Napoleón a caballo» de Hegel sería reemplazado por el «Hitler en automóvil» de Goebbels o, de acuerdo con la literatura del «realismo socialista» soviético, por el «Stalin en tractor». Los socialismos nacionales de tipo «macro» fueron los de la Alemania nazi y la URSS; los de tipo «micro» aparecerían después en diversas zonas de la tierra: el titoísmo yugoeslavo, el nasserismo egipcio, el castroismo cubano, la dictadura de Nicolae Ceausescu en Rumania, así como la mayoría de las llamadas «democracias populares» que adscribían al imperio soviético⁴.

Cuando las revoluciones populares y democráticas de 1989 y 1990 pusieron fin al campo soviético, continuarían subsistiendo diversos socialismos nacionales disgregados en diferentes lugares del planeta, átomos de un pasado imperial devenido en ruinas.

Entre ellos, podemos mencionar los regímenes posnasseristas de Sadam Hussein en Iraq, Bashar al-Assad en Siria, Muammar al-Gaddafi en Libia y la república socialista de Yemen. En Europa, la Serbia de Slobodan Milošević y, actualmente, el Belarús de Aleksandr Lukashenko. En América Latina, Cuba. Todos estos restos conforman el verdadero rostro del socialismo del siglo XXI, rostro

Cuando las revoluciones populares y democráticas de 1989 y 1990 pusieron fin al campo soviético, continuarían subsistiendo diversos socialismos nacionales disgregados en diferentes lugares del planeta, átomos de un pasado imperial devenido en ruinas ■

3. El gran escándalo que provocó Hanna Arendt con su obra *Los orígenes del totalitarismo* (1948) fue haber subsumido el nacionalsocialismo alemán y el comunismo soviético en un solo concepto: el totalitarismo.

4. El caso chino pertenece más bien a otra historia: la de los antiguos despotismos de tipo asiático.

que, por cierto, no es el de la utopía sino el de una espantosa realidad⁵. En todos esos socialismos nacionales (hay otros) pueden observarse microscópicamente rasgos propios del estalinismo y del fascismo, a tal punto que los unos se confunden con los otros. Se advierte claramente que los límites que separaban al socialismo histórico del fascismo, si es que existieron alguna vez, fueron muy tenues.

Es que la idea de que existen diferencias antagónicas entre el socialismo nacional de tipo soviético y el nacionalismo social de origen italiano-alemán es –quiero afirmarlo con todas las letras– una creencia ideológica y antihistórica. Desde la perspectiva de las masas empobrecidas de Italia y Alemania, las promesas de Mussolini y Hitler aparecieron en su momento, efectivamente, como promesas socialistas. Y lo eran. Mussolini no solo venía del socialismo, sino que, además, entendió el fascismo como una forma nacional de imponer los principios marxistas, de los cuales era un gran conocedor.

Por su parte, el nazismo alemán nunca fue fascista en sentido estricto, aunque hoy decirlo parezca raro. No hay, en efecto, un solo discurso de los nacionalsocialistas alemanes en el que se autodesignen como fascistas, término esencialmente italiano (*fascio* quiere decir «fracción»). En rigor, el fascismo alemán fue un invento tipológico de posguerra, resultado de un acuerdo entre nacionalistas-conservadores y socialistas. Baste saber que, hasta 1945, nadie hablaba en Alemania de fascismo. Todo el mundo se refería a Hitler como representante del nacionalsocialismo, que era efectivamente el nombre real del régimen, nombre que incomodaba tanto a nacionalistas como a socialistas. El inadecuado término «fascismo alemán» fue resultado –hay que repetirlo– de un turbio compromiso político que tenía como objetivo fundamental desvincular a Hitler de la idea del socialismo, algo que convenía tanto a los socialistas estalinistas como a los socialdemócratas. Hoy, sin embargo, desde las ruinas del socialismo nacional estalinista es posible afirmar que los de Mussolini y Hitler fueron, efectivamente, proyectos socialistas y nacionalistas a la vez; así como lo fueron, también, los gobiernos de Stalin y Tito.

En América Latina, donde no somos demasiado originales (tenemos una predilección tortuosa por copiar los fracasos de los demás), la idea del socialismo nacional cobró forma y fuerza. En cambio, la Internacional Comunista, con excepción de países como Chile o Uruguay, nunca logró echar raíces profundas

5. En mi libro *El orden del caos. Historia del fin del comunismo* (Libros de la Araucaria, Buenos Aires, 2005), me he confrontado mucho más intensamente con el tema de los «socialismos nacionales».

en nuestro continente⁶. En estos países, encontramos en los orígenes de los partidos comunistas muchos aspectos relacionados más con la idea de democracia social que con la de socialismo nacional. Los escritos y discursos de Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido

Comunista de Chile, confirman, entre otros documentos, esa afirmación. El socialismo nacional, en cambio, fue la ideología central de diversos movimientos llamados nacionalistas y populistas; en algunos casos, sus ambiciosos tribunos usaron a esos movimientos como cobertura para alcanzar el poder.

Muchos partidos de tendencias ideológicas socialistas y nacionales, fundados en diversos países latinoamericanos, estaban directamente influidos por el socialismo nacional de tipo fascista europeo. En la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) de Perú esa influencia fue más implícita; en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia fue más explícita. En el peronismo argentino, las tentaciones fascistas eran tan evidentes que ni Eva Perón intentó ocultarlas. En el Partido de la Revolución Institucional (PRI) mexicano ocurrió algo parecido⁷. En muchas ocasiones, la idea de socialismo nacional fue encarnada por regímenes militares. De ellos, quizás el más representativo fue el de Juan Velasco Alvarado en Perú, glorificado hoy por el inefable Hugo Chávez. El régimen cubano, en cambio, ha atravesado diversas fases. En sus orígenes, a través del Movimiento 26 de Julio, se postuló como un representante de la idea de democracia social. Más tarde, a partir de su inclusión en la órbita del imperio soviético, adoptó las formas de un socialismo nacional de corte estalinista. Después del fin de la URSS, el socialismo nacional cubano se acerca más al tipo de socialismo nacional de corte fascista. En fin, podríamos seguir mencionando ejemplos. Lo cierto es que la idea del socialismo nacional, en sus diversas formas, ha sido una constante en la historia moderna de América Latina. Hoy, el proyecto de socialismo nacional está representado por el militarismo chavista, por la dictadura militar cubana y, en su periferia, por el resto de los pobres países que forman parte de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

En América Latina, donde no somos demasiado originales (tenemos una predilección tortuosa por copiar los fracasos de los demás), la idea del socialismo nacional cobró forma y fuerza ■

6. Sobre ese tema, siguen siendo de gran importancia dos libros: Boris Goldenberg: *Kommunismus in Lateinamerika*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Cologne-Mainz, 1971 y Manuel Caballero: *La Internacional Comunista y América Latina. La sección venezolana*, Cuadernos del Pasado y Presente, Buenos Aires, 1978.

7. Sobre el tema, v. Alfredo Ramos Jiménez: *Los partidos políticos latinoamericanos*, Universidad de los Andes, Mérida, 2001.

■ El regreso de la democracia social europea

En Europa, en cambio, ha tenido lugar, no sabemos si definitivamente, la ruptura entre el proyecto de la democracia social –que defienden ya no solo los partidos socialdemócratas sino también partidos de tipo socialcristiano e, incluso, conservadores– con el proyecto del socialismo internacional, que nunca cristalizó, y con el proyecto del socialismo nacional. Los laboristas británicos –al fin, habitantes de una isla– nunca abandonaron la idea de la democracia social. Lo mismo puede decirse de los partidos socialistas escandinavos. La socialdemocracia alemana, cuna del proyecto del socialismo nacional, tuvo mayores dificultades.

Pero finalmente, después de muchas discusiones, disidencias y expulsiones, logró en 1959 aprobar el Programa de Bad Godesberg. Se trató de un hito histórico, que marcó la reconciliación definitiva de los socialistas alemanes con la idea premarxista de democracia social, truncada por la aparición de los dos socialismos nacionales más poderosos del siglo xx: el alemán y el ruso. Con ello, la socialdemocracia alemana recuperaba el espíritu democrático de las revoluciones democráticas clásicas como la norteamericana y la francesa.

A diferencia de todos los demás programas socialdemócratas, el de Bad Godesberg puso en su centro ya no a una clase sino al ser humano como sujeto creador de su propia historia. El concepto de socialismo fue arrancado del puro reino de la necesidad para ubicarlo, además, en el reino de la libertad. «Los socialistas luchan por una sociedad en la cual cada ser humano pueda desarrollar su personalidad en libertad». Más todavía, se suscribía en el preámbulo la siguiente frase: «El Partido Socialdemócrata es el partido de la libertad del espíritu. Es una comunidad de seres humanos que provienen de las más diversas creencias y corrientes de pensamiento.» En Bad Godesberg, en fin, los socialistas alemanes sacaban conclusiones de la experiencia que había vivido la nación durante el nacionalsocialismo y de los peligros que todavía emanaban del socialismo nacional ruso-soviético, al mismo tiempo que reconocían la democracia parlamentaria como forma preferencial de gobierno y adscribían a los valores filosóficos y morales que dieron y dan forma al Occidente político.

La idea de la democracia social, violada por dos totalitarismos socialnacionalistas, fue recuperada en Europa. La declaración de Bad Godesberg tendría mucha influencia en el futuro socialismo español y en el socialismo francés. Sus principios, además, son los mismos que, poco después, proclamaría el eurocomunismo italiano de Enrico Berlinguer, un importante adalid de la democracia

occidental a quien los historiadores tienden extrañamente a olvidar. Lo mismo sucedió con organizaciones socialcristianas que asumirían, al menos en parte, el legado de Bad Godesberg. Por último, es necesario mencionar que, aunque los disidentes revolucionarios que pusieron fin al imperio soviético en diferentes países de la Europa del centro y del este no conocían la declaración de Bad Godesberg, estaban sin duda impregnados de ese mismo espíritu libertario.

Después de la caída del Muro de Berlín, los principios que dimanaban de la idea de la democracia social han conquistado los corazones y las mentes de la mayoría de la población europea, tanto del este como del centro y del oeste. Por cierto, los peligros antidemocráticos continúan presentes. Emergentes populismos socialistas de «izquierda» y neofascistas de «derecha» amenazan la estabilidad democrática europea. La democracia nunca será irreversible (palabra que debería ser borrada de todo diccionario). Esa es la razón por la cual la democracia social no es un estado ideal sino más bien un ideal de lucha.

■ El socialismo del siglo XXI

La idea de democracia social, aunque no siempre representada por partidos socialdemócratas, ha logrado también notorios avances en América Latina. Desde fines del siglo XX hasta el presente, la región se ha embarcado en la corriente democratizadora occidental. Después de haber pasado por el túnel siniestro de dictaduras como la de los generales argentinos o la del monstruoso Augusto Pinochet, observamos hoy que de ese pasado dictatorial solo queda Cuba, donde ya se observan signos de salida de la larga noche del socialismo real. La idea de democracia social parece guiar los pasos de los gobiernos de Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay e incluso Argentina, donde tanto tributo se le rinde a un pasado cada vez más mítico. Liberada de dictadores militares, resta a la democracia latinoamericana sortear el último de sus peligros: el del llamado «socialismo del siglo XXI», intento postrero de imponer los socialismos nacionales en algunos países de la región. ■

Liberada de dictadores militares, resta a la democracia latinoamericana sortear el último de sus peligros: el del llamado «socialismo del siglo XXI», intento postrero de imponer los socialismos nacionales en algunos países de la región ■

Nadie debería dedicar un gran esfuerzo intelectual a intentar entender la teoría del socialismo del siglo XXI, pues dicha teoría nunca ha existido. Pero que no exista no es razón para no tomarla en serio. «Socialismo del siglo XXI» es la denominación que unifica a regímenes estatistas con tendencias nítidamente autoritarias, incluso militaristas, cuyos personeros alcanzan el poder manio-brando internamente a movimientos sociales de innegable contenido popular. Dichos regímenes tienen en común el ser resultado de profundas crisis institucionales en los países de más bajo desarrollo económico y político de la región. De una manera u otra, los países del socialismo del siglo XXI, agrupados en el ALBA, reivindican el proyecto de socialismo nacional de neto origen estalinista. Ninguno tiene un programa de gobierno demasiado coherente, pero todos tienen un proyecto de toma de poder. De ahí que mantengan una relación puramente instrumental con la democracia. La vía democrática para ellos no es más que la táctica de una estrategia destinada a crear condiciones para la perpetuación en el poder. No obstante, sus perspectivas de éxito son dudosas. La razón es evidente: el socialismo del siglo XXI ya ha alcanzado su fase terminal en el país motor, la Venezuela de Chávez. El 2 de diciembre de 2007, la mayoría del pueblo venezolano rechazó en un referéndum la ambición de perpetuación en el poder del caudillo militar. No fue solo la derrota de una persona. Ese día tuvo lugar la debacle de un proyecto de poder.

La clave del fracaso del socialismo del siglo XXI reside no solo en la voluntad popular que lo contradice, y probablemente lo seguirá contradiciendo, sino también en el hecho de que busca imponerse sobre la base de dos irrealidades ostensibles (digo irrealidades para no decir mentiras).

La primera es la idea de que estos países se encuentran en una lucha contra el «imperio», es decir Estados Unidos. Sin embargo, ningún país del ALBA tiene conflicto real alguno con EEUU. Ni territorial, ni económico, ni político. En Venezuela, donde bajo el gobierno de Chávez se ha incrementado más que nunca la dependencia económica respecto de ese país, ya ni siquiera los propios chavistas creen que está teniendo lugar algo parecido a una lucha de liberación nacional. La lucha contra el imperio es solo un lema televisivo que nada tiene que ver con la realidad política de la nación.

La segunda irrealidad es todavía más irreal. Se basa en la idea de que los gobiernos del ALBA se encuentran en lucha contra las oligarquías. Dejando aparte el caso de Evo Morales en Bolivia —enfrentado a movimientos regionalistas muy peculiares que, por otra parte, poseen una innegable connotación popular—,

ninguno de los gobiernos socialnacionalistas enfrenta a una oligarquía, ni política ni social. Todo lo contrario. En Nicaragua, el enemigo principal del gobierno es el sandinismo disidente, que no es precisamente oligárquico. En Venezuela, el carácter no oligárquico de la oposición es aún más evidente. En ese país ha tenido lugar una recomposición de la sociedad civil a través de la acción organizada de los estudiantes de todas las universidades del país. Y, por otra parte, se ha registrado una muy interesante renovación de la estructura política, cuyos principales partidos son tres: Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo y Podemos, que viene del chavismo originario (los dos últimos reconocidos por la Internacional Socialista).

El gran mérito de Chávez es haber creado las condiciones para el resurgimiento de una estructura política de recambio gubernamental. Pero en contra de él mismo y del militarismo estatal que representa. De esa centroizquierda partidaria (y no de alguna oligarquía) emergerá, sin dudas, el futuro gobierno democrático que tanto se merece Venezuela. Bajo esas condiciones, el gobierno de Ecuador se verá obligado a buscar –si es que no lo está haciendo ya– otras coaliciones internacionales, menos peregrinas, más realistas y, por cierto, más estables, que las que le ofrece el desquiciado socialismo del siglo XXI.

Enhorabuena. América Latina –lo he dicho ya otras veces– pertenece de hecho y por derecho a aquel Occidente no geográfico, pero sí político y democrático, del que no puede desertar, entre otras cosas porque, si lo hace, no tendrá ningún lugar adonde ir.

O ningún otro lugar que no sea el abismo. ☒

umbrales

de América del Sur

Agosto-Noviembre de 2008

Buenos Aires

Nº 6

DIÁLOGOS: Martín Sabbatella fue entrevistado por Edgardo Mocca en el primer reportaje público de *Umbralles*. Escriben: **Bernat Riutort Serra, Alberto Filippi, René Fragosi, Ernesto Semán, Orlando Aguirre, Gabriela Mera, Lucila Nejamkis, Rafael Correa, Hervé Do Alto, Philip Kitzberger, Miriam Saraiva, Margarita López Maya, Bernardo Kosacoff, Roberto Frenkel, Roberto Feletti, Fabián Felman, Martín Plot y Edgardo Mocca.**

Umbralles de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires. Correo electrónico: umbralles@cepes.org.ar.

La escala de la izquierda

La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina

**MANUEL
ALCÁNTARA SÁEZ**

Partiendo de una base de datos que recoge el resultado de entrevistas a parlamentarios y líderes políticos de América Latina, el artículo sitúa a los presidentes de izquierda y sus partidos en una escala ideológica. Los datos demuestran que, en un grupo mayoritario de países, el presidente se sitúa más a la izquierda que el partido al cual pertenece, jugando un papel polarizador en la vida política. Se trata, justamente, de aquellos presidentes usualmente incluidos dentro de la categoría de «populistas». Esto permite confirmar, sobre la base de un ejercicio empírico, las hipótesis acerca de la existencia de dos izquierdas diferenciadas en América Latina.

■ Introducción

El presente artículo pretende contribuir de una manera diferente al análisis de la izquierda en América Latina, a partir de la ubicación en la escala ideológica de actores relevantes como los legisladores nacionales y los líderes políticos significativos. Para ello se utiliza la base empírica elaborada por el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)¹, que recoge los resultados de entrevistas realizadas a legisladores nacionales a los que se les pide que ubiquen a partidos y líderes en una escala ideológica

Manuel Alcántara Sáez: autor de varios libros y director de proyectos de investigación sobre la realidad política latinoamericana, partidos, elites parlamentarias y poderes legislativos. Actualmente es catedrático de la Universidad de Salamanca.

Palabras claves: política, presidentes, partidos, izquierda, América Latina.

1. PELA: *Elites parlamentarias latinoamericanas*, Manuel Alcántara (dir.), Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994-2008.

izquierda-derecha². Las clasificaciones que surgen de estas ubicaciones permiten, en primer lugar, medir la presencia de la izquierda en el escenario político de América Latina; en segundo lugar, dibujar las diferencias existentes entre las distintas ofertas políticas nacionales; y, finalmente, presentar un escenario dual en función de la ubicación ideológica del presidente o líder respecto de su partido o coalición, si se encuentra más a la izquierda o no, algo novedoso en la abundante literatura sobre el tema. Este ejercicio resulta especialmente atractivo en una región en la que el presidencialismo es la nota dominante, pues permite formularnos la pregunta de si es el color del presidente –o el del gobierno en general o el de la mayoría parlamentaria que lo respalda– el que define la posición ideológica del país. Pero antes es necesario desarrollar algunas consideraciones preliminares en torno del concepto de izquierda hoy en América Latina.

■ Consideraciones preliminares

Los conceptos de izquierda y derecha se basan fundamentalmente en un componente simplificador del conflicto político. También juegan un papel orientador a la hora de tipificar las distintas orientaciones políticas por parte de electores y simpatizantes, e incluso contribuyen a desarrollar una tarea pedagógica y de construcción de identidades en torno de marcos de referencia e interpretativos explícitos. La literatura sobre este tema es tan prolífica que no vale la pena detenerse en ella, y lo mismo ocurre con aquellos trabajos que aluden al crepúsculo de dichos términos o que incluso sostienen la no validez de estos para América Latina³.

Pero la evidencia empírica ha mostrado la plena vigencia de la escala: al preguntar a diferentes actores por su ubicación en el espectro ideológico, la de los

2. La evidencia utilizada en este artículo proviene de entrevistas formuladas a muestras representativas de legisladores nacionales, es decir personal político profesional con una presencia activa en la vida política. El mecanismo utilizado por el PELA es el siguiente: se pide a los entrevistados que ubiquen a partidos políticos o a candidatos en una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha. El promedio da como resultado un guarismo que define la posición en la escala de la instancia evaluada. Por consiguiente, se deja de lado una visión más centrada en la sociedad y que captan perfectamente los estudios de opinión pública, los cuales reflejan que son Uruguay, Nicaragua y Venezuela los países con porcentajes más altos de ciudadanos situados en la izquierda y la centroizquierda. Ver Margarita Corral: «Is Latin America Going Left?», Latin America Public Opinion Project, Vanderbilt University, 2008, <<http://sitemason.vanderbilt.edu/files/hcwpQ4/Corral.pdf>>.

3. Los diferentes argumentos se pueden encontrar en M. Alcántara Sáez: *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, 2004, y en varios capítulos de M. Alcántara Sáez (ed.): *Políticos y política en América Latina*, Siglo XXI editores / Fundación Carolina, Madrid, 2006.

líderes y la de los partidos políticos, porcentajes muy elevados, superiores a 90%, entienden esta evaluación y aceptan utilizarla. La subsiguiente elaboración de un promedio permite situar con mayor precisión al actor cuestionado. Se trata, pues, de una manera de medir percepciones sobre lo que la persona, que se convierte en analista, ve, interpreta, evalúa y decide. El tratamiento de estas observaciones en el nivel muestral brinda una valoración de conjunto sobre el objeto evaluado.

Los estudios llevados a cabo muestran tanto la vigencia de la escala izquierda-derecha como la correlación entre esta y otras escalas que miden distintos asuntos que definen la polarización en la vida política de los países latinoamericanos. Entre los variados ejes de conflicto o antagonismo político que pueden definir posiciones de izquierda o de derecha hay, al menos, diez que resultan especialmente significativos:

1. Libertad frente a igualdad, siendo la igualdad en mayor medida patrimonio de la izquierda y la libertad de la derecha.
2. Autonomía individual frente a colectivismo, donde las posturas favorables a la autonomía individual estarían más identificadas con la derecha y lo colectivo con la izquierda, aunque esta poco a poco se ha ido apropiando de reclamos individualistas.
3. Monocultura frente a multiculturalismo, siendo la defensa de la multiculturalidad sobre bases lingüísticas, étnicas y de género un valor en alza en la izquierda, frente a las visiones más homogeneizadoras de la derecha.
4. Desarrollo insostenible frente a ecologismo. La apuesta por el desarrollo entendido como crecimiento a cualquier precio es una posición clásica de la derecha, mientras que la reivindicación del desarrollo sostenible y cuidadoso del medio ambiente es un nuevo valor de la izquierda.
5. Clericalismo frente a laicismo. El rol privilegiado de la Iglesia como orientadora moral y educativa constituye un valor de la derecha, mientras que la izquierda reivindica la separación real y efectiva de la Iglesia y el Estado.
6. Mercado frente a Estado, una diferenciación clásica que ubica a la derecha como defensora del libre comercio y a la izquierda a favor de un mayor intervencionismo estatal.
7. Democracia representativa frente a democracia participativa, en donde la izquierda es más proclive a esta última, ya que considera que la sociedad debe representarse a sí misma, mientras que la derecha sostiene una posición de mayor frialdad institucional ante las instancias participativas.
8. Partido político frente a movimiento social. La izquierda reivindica el papel de los movimientos sociales como ámbitos de expresión más auténtica y

menos mediatizada, frente a la apuesta por la institucionalización organizada de la derecha a favor del partido.

9. Libremercado frente a nacionalismo económico. La derecha reivindica los tratados de libre comercio, fundamentalmente –aunque no solo– con Estados Unidos, mientras que la izquierda plantea el retorno a patrones nacionalistas o el desarrollo de nuevos esquemas regionales.

10. Antiglobalización frente a internacionalización de la globalización. Paradójicamente, la internacionalización, antes una bandera de la izquierda, hoy es un estandarte de la derecha, al tiempo que la izquierda se identifica con los postulados contrarios a la globalización.

Estos ejes de conflicto definen la vida pública de buena parte de los países de América Latina y, al menos desde una perspectiva declarativa, están presentes en los posicionamientos de los legisladores⁴. Sin em-

bargo, no todos los actores entrevistados se ubican de la misma manera en todos los ejes, lo que permite establecer todo tipo de clasificaciones⁵. En cualquier caso, diversos trabajos con fuerte soporte empírico han demostrado que, en los últimos cinco años, el principal eje que ayuda a definir con precisión lo que significa ser de izquierda es la dicotomía Estado-mercado⁶,

Diversos trabajos con fuerte soporte empírico han demostrado que, en los últimos cinco años, el principal eje que ayuda a definir con precisión lo que significa ser de izquierda es la dicotomía Estado-mercado ■

4. Cristina Rivas señala que «la mayor polarización entre partidos se produce en cuatro dimensiones bien diferenciadas: dos dimensiones tradicionales, la religiosa y la intervención estatal en políticas públicas, y dos que son producto de la experiencia autoritaria, la de Fuerzas Armadas y democracia *vs.* autoritarismo (...) [aunque] (...) existe una superposición del clivaje Fuerzas Armadas y democracia». C. Rivas: «Las dimensiones de la polarización en los parlamentos latinoamericanos» en M. Alcántara Sáez (ed.): *Políticos y política en América Latina*, cit., p. 248.

5. Por ejemplo, Teodoro Petkoff señala la existencia de dos bloques bien diferenciados dentro de la izquierda que, posteriormente, Francisco Panizza define como «populistas» y «socialdemócratas». Ver T. Petkoff: «Las dos izquierdas» en *Nueva Sociedad* N° 197, 5-6/2005, pp. 114-128, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3263_1.pdf>, y F. Panizza: «La marea rosa» en M. Alcántara Sáez y Fátima García Díez (eds.): *Elecciones y política en América Latina*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 15-33.

6. Patricia Marenghi articula su análisis sobre cuatro subejos: el grado de neoliberalismo o estatismo; las funciones tradicionales que se atribuyen al Estado; el gasto público y su financiación; y las privatizaciones. Salvador Martí y Salvador Santiuste cuestionan parcialmente esta visión al encontrar menos entusiasmo estatista que el previsto en los 12 partidos de izquierda estudiados, aunque especulan con la hipótesis de que ello podría deberse a la mayor o menor experiencia de estos partidos en el poder y a su mayor o menor éxito en su desempeño gubernamental al aplicar políticas del repertorio de la «vieja» izquierda. P. Marenghi: «¿Estado o mercado? Los diputados latinoamericanos frente a las reformas estructurales» en Agustín Ferraro (ed.): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Bellaterra, Barcelona, 2007; S. Martí y S. Santiuste: «La izquierda parlamentaria en América Latina: ¿nuevas percepciones sobre la democracia y el mercado?» en M. Alcántara Sáez (ed.): *Políticos y política en América Latina*, cit., p. 339.

fruto del repudio a una larga década de «pensamiento único» bajo el paraguas del neoliberalismo. A este eje fundamental se suman otros, de carácter más político, como el papel de las Fuerzas Armadas, la democratización, la delincuencia y la corrupción, junto a algunos de tono cultural, como la posición con respecto al aborto y al divorcio⁷.

■ ¿Es el color del presidente el que define la posición ideológica del país?

Los países latinoamericanos adoptaron el modelo presidencialista. Por lo tanto, para evaluar el color de su política es necesario mirar con atención la composición de un poder que es por definición dual. En efecto, presidentes y congresos son elegidos por sufragio popular y gozan de igual legitimidad. Al mismo tiempo, los presidentes integran partidos políticos a los que en general les deben cierto tipo de correspondencia; del mismo modo, los partidos están presentes, con mayor o menor intensidad, en el Poder Legislativo. Por ello, afirmar que la izquierda está en el poder en determinado país implica tener en cuenta al menos cuatro variables: la relación del presidente con el Congreso; la relación del presidente con el partido (o coalición de partidos) que lo apoya; la relación del presidente con el sistema de partidos; y, finalmente, el carácter del liderazgo del presidente.

El primer punto –el pulso entre presidente y Congreso– no es siempre el mismo. De hecho, en América Latina conviven casos muy diferentes. Un estudio reciente⁸ ha puesto de relieve que los presidentes de Chile, Colombia, Ecuador y Panamá cuentan con mayores poderes legislativos, desde un estricto punto de vista formal-constitucional, que los de Costa Rica, Argentina, Paraguay, Guatemala, Honduras, Bolivia o México⁹. Esto impide hablar de un único

7. Estas cuestiones han sido plenamente identificadas como constitutivas de 14 partidos de derecha. Ver M. Alcántara Sáez e Iván Llamazares: «Los partidos de derecha en los Legislativos latinoamericanos» en M. Alcántara Sáez (ed.): *Políticos y política en América Latina*, cit., pp. 343-365.

8. Mercedes García Montero ha probado fehacientemente esta enorme diversidad a través de la introducción del índice de potencialidad institucional legislativa (IPIIL) de los presidentes. Este se construye sobre la base de cinco indicadores que tienen en cuenta la etapa de iniciativa legislativa, la etapa constitutiva legislativa, la uni- o bicameralidad, la etapa de eficacia legislativa y el procedimiento legislativo extraordinario. M. García Montero: «Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina», tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2007, pp. 168-171.

9. Sin olvidar el caso de Brasil, donde «el gobierno puede funcionar como si hubiera fusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo». Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi: «Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña» en M. Alcántara Sáez y Carlos Arnulfo (eds.): *La democracia brasileña. Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008, p. 119.

patrón regional y complica los análisis monocolors a la hora de definir la política de un determinado país. Podría decirse que, para definir el color político de un país, el control de la Presidencia es más importante en Chile, Colombia y Ecuador, pues allí los presidentes «mandan más» que en Costa Rica y Argentina.

Al mismo tiempo, los presidentes cuentan con diferentes tipos de mayoría en el Congreso y, como consecuencia, desarrollan con ellas distintos tipos de relación. Pueden tener cómodas mayorías absolutas¹⁰ que les permiten implementar políticas públicas sin trabas, pero a su vez esas mayorías pueden ser propias o

el resultado de coaliciones, que pueden ser de carácter estable o coyuntural¹¹. Solo cuando la mayoría es absoluta y propia –o resultado de una coalición estable– la orientación ideológica del presidente define con nitidez el color de la política del país. En estos casos, si el presidente está, por ejemplo, identificado con la izquierda, seguramente puede hablarse de «la izquierda en el poder». Si, en cambio, el presidente no cuenta con una mayoría propia, o si la tiene pero como resultado de alianzas inestables, la definición se torna más imprecisa¹².

El segundo punto para evaluar el color político de un país –y determinar si es cierto que la izquierda está en el poder a partir de la orientación de su presidente– es el análisis del vínculo entre el presidente y los partidos o coaliciones que lo apoyan. Este vínculo depende de tres variables: la relación histórica entre el presidente y el partido, la forma en que se produjo su designación como candidato y el grado de disciplina interna del partido. Estas tres variables definen dos escenarios: presidentes con un liderazgo fuerte sobre el partido (o partidos) del que fueron candidatos¹³; o presidentes con un liderazgo

Solo cuando la mayoría es absoluta y propia –o resultado de una coalición estable– la orientación ideológica del presidente define con nitidez el color de la política del país ■

10. En agosto de 2008 esta era la situación de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Álvaro Uribe en Colombia, Rafael Correa en Ecuador, Martín Torrijos en Panamá, Leonel Fernández en República Dominicana, Tabaré Vázquez en Uruguay y Hugo Chávez en Venezuela.

11. En agosto de 2008 era el caso de Michelle Bachelet en Chile y de Lula en Brasil.

12. En agosto de 2008 era el caso de Oscar Arias en Costa Rica, Antonio Sacca en El Salvador, Álvaro Colom en Guatemala, Manuel Zelaya en Honduras, Felipe Calderón en México, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay y Alan García en Perú.

13. Es el caso de Lula en Brasil, Álvaro Uribe en Colombia, Oscar Arias en Costa Rica, Rafael Correa en Ecuador, Antonio Sacca en El Salvador, Álvaro Colom en Guatemala, Manuel Zelaya en Honduras, Felipe Calderón en México, Daniel Ortega en Nicaragua, Martín Torrijos en Panamá, Alan García en Perú, Leonel Fernández, en República Dominicana y Hugo Chávez en Venezuela.

más débil¹⁴. Solo en el primer caso es posible traducir el color político del presidente al ámbito nacional.

En tercer lugar, hay que considerar la relación entre el presidente y el sistema de partidos en función del mayor o menor grado de polarización de este¹⁵ y el mayor o menor número efectivo de partidos que lo componen¹⁶, aunque en un escenario fragmentado la importancia del sistema de partidos depende básicamente de la condición mayoritaria o minoritaria del presidente, más allá de si su apoyo proviene de un partido o de una coalición¹⁷.

El último factor que debe tenerse en cuenta para evaluar hasta qué punto el color del presidente define la política del país es el carácter de su liderazgo. Aunque se trata de un tema difícil de abordar, pueden identificarse algunos elementos, como su experiencia política, si ha desempeñado antes cargos de elección popular, si ha participado de alguna manera en la vida política¹⁸ y su formación.

En suma, solamente considerando las cuatro variables que se acaban de enunciar –y su frecuente yuxtaposición– es posible responder a la pregunta formulada en el encabezado de esta sección. Naturalmente, presidentes con poderes constitucionales amplios, una mayoría homogénea en el Congreso con un fuerte liderazgo sobre esta (sea resultado de un partido o una coalición) y en una situación de alta polarización colorean notablemente la vida política de su país. La incidencia del presidente es en cambio mucho menor si cuenta con escasos poderes constitucionales frente a un Congreso poderoso, si su mayoría legislativa es efímera o débil, si su liderazgo sobre el partido o la coalición que lo llevó al poder es frágil y si la polarización es baja o el número de partidos es alto. Las situaciones intermedias generan escenarios más difíciles de definir.

14. Es el caso de Cristina Fernández en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Fernando Lugo en Paraguay y Tabaré Vázquez en Uruguay.

15. De acuerdo con los datos del PELA, se registra una alta polarización en Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay, mientras que es baja en Argentina, Perú, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

16. El número efectivo de partidos con presencia legislativa es muy alto en Brasil, Colombia, Chile y Guatemala y muy bajo en Bolivia, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Ver <<http://americo.usal.es/oir/Opal/indicadores.htm>>.

17. En Chile, el número de partidos es alto mientras que en Uruguay es bajo. Sin embargo, la existencia de una amplia coalición estable en Chile acerca su situación a la de Uruguay, donde el presidente es apoyado por un partido mayoritario.

18. En América Latina, los presidentes tienen diversos orígenes: algunos prácticamente carecían de trayectoria política al momento de acceder al poder, como Fernando Lugo o Hugo Chávez. Otros, por el contrario, desarrollaron previamente largas carreras políticas, como Alan García, Oscar Arias, Daniel Ortega y Leonel Fernández.

■ Presidentes, líderes y partidos: diferentes intensidades de izquierda

El PELA analizó 18 países latinoamericanos cuyos líderes son elegidos mediante procesos electorales periódicos, competitivos y libres¹⁹: en 14 de esos países existen líderes y partidos políticos significativos cuya ubicación ideológica es inferior a 5 en la escala ideológica, es decir, están ubicados del centro a la izquierda²⁰. En los cuatro restantes –Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana²¹–, la polarización ideológica es muy baja y/o la clase política se concentra en el espacio comprendido entre el 5 y el 10.

El elevado número de países –14 en total– con líderes ubicados en la izquierda que en agosto de 2008 son presidentes, o que recientemente estuvieron cerca de convertirse en tales, y con partidos políticos relevantes de izquierda, es una muestra de la creciente apertura del espectro político latinoamericano. También es una evidencia de los logros de la democracia en el último cuarto de siglo, ya que esta situación sería inimaginable en el pasado inmediato.

El cuadro 1 muestra los valores medios de 15 partidos políticos de estos 14 países (Chile aporta dos partidos) ubicados en la izquierda de la escala. De estos partidos, únicamente

cuatro no lideraban o formaban parte del gobierno en agosto de 2008 y se encontraban en la oposición: se trata de Unión por el Perú (UPP), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de México, el Polo Democrático de Colombia y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de

El elevado número de países con líderes ubicados en la izquierda que en agosto de 2008 son presidentes, o que recientemente estuvieron cerca de convertirse en tales, es una muestra de la creciente apertura del espectro político latinoamericano ■

19. Los diputados entrevistados pertenecen a congresos que en agosto de 2008 están plenamente en funciones, salvo para los casos de Brasil, ya que se trata del Congreso 2002-2006, y de Venezuela, del Congreso 2000-2005.

20. Se toman los valores medios de las respuestas de muestras representativas de diputados de los otros partidos diferentes al del líder o del partido por el que se está preguntando.

21. En Honduras, en el Congreso Nacional hay un grupo muy minoritario (cinco diputados de 128) del Partido de Unificación Democrática (PUD) que es ubicado en 1,99. Su líder, César Ham, está ubicado en 2,2. El PRD panameño es situado en el 5,39 y su líder y presidente, Martín Torrijos, en el 5,79. Paraguay ha sufrido un cambio profundo tras las elecciones presidenciales de abril de 2008, en las que triunfó Fernando Lugo, pero por el momento no hay datos disponibles. En República Dominicana, en el Congreso de 2003-2008 el PPS tenía una ubicación de 3,73 y Carlos Filizzola, de 3,61. A Leonel Fernández se lo ubica en el 5,67 y a su partido, en el 5,78.

Cuadro 1

La izquierda con representación parlamentaria en la escala ideológica

Partido político (periodo legislativo)	País	Media del valor en la escala ideológica*
PJ (2007-2011)	Argentina	4,77 (57)
UNE (2008-2012)	Guatemala	4,76 (61)
PT (2003-2007)	Brasil	4,44 (107)
PAC (2006-2010)	Costa Rica	4,00 (37)
PPD (2005-2009)	Chile	3,82 (73)
MVR (2000-2005)	Venezuela	3,29 (48)
MPAIS (Asamblea Constituyente)	Ecuador	3,24 (38)
FA (2005-2010)	Uruguay	2,82 (38)
MAS (2006-2010)	Bolivia	2,76 (43)
UPP (2006-2011)	Perú	2,67 (57)
PS (2005-2009)	Chile	2,51 (78)
FSLN (2007-2011)	Nicaragua	2,34 (38)
PRD (2006-2009)	México	2,30 (94)
Polo Democrático (2006-2010)	Colombia	2,14 (101)
FMLN (2006-2009)	El Salvador	1,51 (45)

* Escala construida con las respuestas a la pregunta: «En una escala en donde la izquierda es 1 y la derecha 10, ¿dónde ubicaría usted al partido...?». Entre paréntesis se señala el número de entrevistados que respondieron.

Fuente: PELA.

El Salvador. Dicho de otra manera, diez partidos, de nueve países, determinan de una manera u otra la política cotidiana de sus países. Esto significa que la coloración de izquierda, con los matices que imponen las diferencias que se señalan a continuación, se extiende por la mitad de los 18 países de América Latina aquí considerados.

Pero las diferencias entre estos partidos son notables. Para ordenar el análisis, se divide el espacio de la izquierda en tres grupos: los partidos de extrema izquierda se ubican entre 1 y 2,49 de la escala, los de izquierda entre 2,50 y 3,99 y los de centroizquierda entre 4 y 4,99. En el primer grupo se ubicarían el FMLN de El Salvador, el Polo Democrático de Colombia, el PRD de México y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua. En el segundo, el Partido Socialista (PS) de Chile, Unión Por el Perú (UPP), el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia, el Frente Amplio (FA) de Uruguay, el Movimiento PAIS (MPAIS) de Ecuador, el Movimiento V República (MVR) de Venezuela y el



Partido Por la Democracia (PPD) de Chile. En el tercer grupo se incluirían el Partido Acción Ciudadana (PAC) de Costa Rica, el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, el Partido Justicialista (PJ) de Argentina y la Unión Nacional de la Esperanza (UNE) de Guatemala.

El cuadro 2 sintetiza la ubicación ideológica de los líderes de la izquierda latinoamericana revalidados en las diferentes carreras presidenciales en los 14 países²². En agosto de 2008 –luego del triunfo de Lugo en Paraguay– solo hay tres países latinoamericanos en donde no existe un líder significativo de izquierda,

Cuadro 2

Valoración ideológica media de líderes de la izquierda latinoamericana

Líder político	País	Media del valor en la escala ideológica*
Álvaro Colom	Guatemala	4,48 (31)
Cristina Fernández	Argentina	4,40 (57)
Arlindo Chinaglia**	Brasil	4,34 (108)
Otton Solís	Costa Rica	4,03 (37)
Tabaré Vázquez	Uruguay	3,71 (39)
Michelle Bachelet	Chile	3,27 (78)
Rafael Correa	Ecuador	3,26 (38)
Hugo Chávez	Venezuela	2,82 (48)
Ollanta Humala	Perú	2,70 (89)
Carlos Gaviria	Colombia	2,32 (101)
Evo Morales	Bolivia	2,30 (43)
Manuel A. López Obrador	México	2,03 (95)
Daniel Ortega	Nicaragua	1,90 (39)
Medardo González***	El Salvador	1,56 (44)

* Escala construida con las respuestas a la pregunta: «En una escala en donde la izquierda es 1 y la derecha 10, ¿dónde ubicaría usted al líder...?». Entre paréntesis se señala el número de entrevistados que respondieron.

** Presidente del Congreso de Brasil.

*** Coordinador general del FMLN.

Fuente: PELA.

22. Se han seleccionado aquellos que recoge el PELA y que o bien son, en agosto de 2008, presidentes de sus respectivos países, o bien fueron los candidatos presidenciales perdedores en las últimas elecciones (es el caso de Otton Solís, Ollanta Humala, Carlos Gaviria y Manuel A. López Obrador). Lamentablemente, no se cuenta con la ubicación de Lula por parte de los legisladores brasileños y en su lugar se ofrece la ubicación de otro miembro relevante del PT: el presidente del Congreso, Arlindo Chinaglia. Tampoco se tiene la ubicación de Schafik Handal, candidato del FMLN en las elecciones presidenciales de 2004, ya fallecido, y en su lugar se ofrece la ubicación del coordinador general del partido, Medardo González.

ya sea que se encuentre en el poder o que haya obtenido un resultado importante en las elecciones presidenciales: se trata de Honduras, Panamá y República Dominicana.

Un reagrupamiento similar al llevado a cabo con los partidos políticos arroja los siguientes resultados: Medardo González, Daniel Ortega, Manuel A. López Obrador, Evo Morales y Carlos Gaviria se situarían en la extrema izquierda; Ollanta Humala, Hugo Chávez, Rafael Correa, Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez se ubican en la izquierda; y Otton Solís, Arlindo Chinaglia, Cristina Fernández de Kirchner y Álvaro Colom se sitúan en la centroizquierda.

Una vez situados partidos y líderes en la escala, es posible elaborar un análisis de conjunto. Salvo en el caso de Ollanta Humala y la UPP, que en su momento fue una alianza puramente instrumental, en el resto la vinculación entre líderes y partidos es estrecha, en algunos casos resultado del hecho de que el líder es el fundador (o estuvo en el núcleo fundacional) del partido: esta es la situación de Otton Solís y el PAC, Rafael Correa y MPAIS, Daniel Ortega y el FSLN, Hugo Chávez y el MVR, Álvaro Colom y UNE, Carlos Gaviria y el Polo Democrático, Andrés M. López Obrador y el PRD, Evo Morales y el MAS y Medardo González y el FMLN. En otros casos, el líder tiene una larga historia de militancia en su fuerza política, como sucede con Cristina Fernández y el PJ, Tabaré Vázquez y el FA y Michelle Bachelet y el PS. En otras palabras, salvo en el caso de Humala, la relación entre el partido y el líder es tan intensa antes como después de las elecciones. Por otra parte, el grado de institucionalización de estos partidos, con la salvedad del MVR, MPAIS y UPP, es moderadamente alto²³.

La estrecha vinculación entre líderes y partidos permite analizar, finalmente, la relación entre ambos en la escala aquí planteada²⁴. En este sentido, se constata la existencia de dos patrones de relación. Por una parte, aquellos líderes que se encuentran ubicados más a la izquierda que sus partidos: es el caso de Arlindo Chinaglia con respecto al PT, Cristina Fernández con relación al PJ, Rafael Correa y el MPAIS, Evo Morales y el MAS, Manuel A. López Obrador y el PRD, Hugo Chávez y el MVR y Daniel Ortega y el FSLN. Solamente el Polo

23. Esto es así aunque, por supuesto, se registran notables diferencias entre ellos como consecuencia de naturalezas e historias distintas: algunos partidos tienen una vocación de frente o movimiento (el FA, el Polo Democrático, el PJ y el MAS), otros tienen una estructura más estable e institucionalizada (el PS, el FSLN, el FMLN y el PRD); un tercer grupo, de constitución muy reciente, todavía resulta difícil de ubicar (PAC y UNE).

24. Puesto que han sido posicionados en el mismo momento de la entrevista por idénticos evaluadores.

Democrático, el PS chileno y el FA de Uruguay se encuentran más a la izquierda que sus líderes, Gaviria, Bachelet²⁵ y Vázquez, respectivamente. Medardo González y el FMLN, Otton Solís y el PAC y Ollanta Humala y la UPP se ubican en el mismo lugar que su partido (aunque ninguno de ellos ocupa la Presidencia de su país).

Si se limita el análisis a los líderes que, en agosto de 2008, ocupaban el Poder Ejecutivo, los dos bloques cobran un especial significado. En la mayoría de los países en los que los líderes de izquierda se encuentran en el poder –Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela–, los presidentes se ubican más a la izquierda que los partidos de los que proceden. En otros (Chile y Uruguay), se sitúan más al centro que sus partidos. Esto implica que, en el primer grupo, se registra una suerte de fenómeno de arrastre en el posicionamiento izquierdista por parte de los líderes que tienen, por consiguiente, un efecto polarizante. Por el contrario, en Chile y Uruguay el papel de la Presidencia es claramente moderador.

Al cruzar este dato con la diferenciación dentro del universo de la izquierda a que se aludía más arriba elaborada por diferentes autores, quienes diferencian entre una izquierda populista y otra socialdemócrata, la tendencia se confirma. En efecto, los presidentes ubicados más a la izquierda que sus partidos coinciden con la denominada «izquierda populista», mientras que aquellos situados más al centro que sus fuerzas políticas o coaliciones pertenecen a la izquierda socialdemócrata. El liderazgo más personalista²⁶ de Chávez, Ortega, Morales, Correa y Fernández tiene, por lo tanto, un correlato, cuya evidencia es su capacidad de polarizar la vida política.

■ Conclusiones

Este artículo ha llevado a cabo una reflexión sobre el significado actual de lo que se esconde en la política latinoamericana detrás de la definición de izquierda. Se ha puesto de relieve, con sólidas evidencias empíricas, cuáles son los actores, líderes y partidos que se sitúan en el terreno de la izquierda y dónde se ubican en la escala de medición establecida. Los datos permiten confirmar la existencia, dentro de la izquierda, de un grupo populista y otro socialdemócrata, lo que revalida algunos de los trabajos más recientes.

25. La presidenta chilena se sitúa no tan a la izquierda como su partido porque lidera una coalición integrada por fuerzas políticas, como la Democracia Cristiana, ubicadas más al centro.

26. Si bien no habría que dejar de considerar como otro factor explicativo el nivel de fuerte heterogeneidad de la coalición de gobierno que lideran.

La naturaleza descriptiva e informativa del artículo no debe hacernos pasar por alto la necesidad de profundizar el análisis de otros aspectos relevantes para un mayor conocimiento de la izquierda. El carácter del liderazgo y la naturaleza de la heterogeneidad de la coalición que apoya al líder son temas sobre los que hay que volver con mayor precisión y bagaje empírico. Sin caer en aproximaciones estrictamente psicológicas, parece evidente que un mayor conocimiento del proceso formativo, de construcción de identidad política y del entorno intelectual del líder resulta imprescindible para conocer su capacidad de influencia en proyectos colectivos que de por sí suelen ser extremadamente variopintos. También debe profundizarse el análisis de las correlaciones que pudieran existir entre los valores medios de las ubicaciones de los objetos de estudio en los ejes temáticos explicitados en el primer epígrafe, pues podría echar luz sobre el peso de dichos temas en la configuración del «ser de izquierda». □

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2008

México, D.F.

Nº 32

ARTÍCULOS: Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso, **Mariano Rojas y Elisa Jiménez**. La comunicación corporal en las elaboraciones identitarias-subjetivas, **Darío Blanco Arboleda**. El manejo del petróleo mexicano: ¿política o economía?, **Alicia Puyana Mutis**. Estado y subjetividades rurales. Etnografía de sus efectos espaciales, **Francisco Javier Gómez Carpinteiro**. Sociedad civil y derecho internacional de los derechos humanos en Argentina, **Yanina Guthmann**. Programas de microfinanciamiento: incidencia en las mujeres más pobres, **María Elena Cardero**. Articulación público-privada y desarrollo local de los espacios rurales, **Clara Craviotti**. Castidad y honestidad sexual de la mujer joven en la justicia, **Gustavo Fondévila**. RESEÑAS: *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina* de Flavia Freidenberg, **Víctor Hugo Martínez**. Gino Germani en su circunstancia, **Gonzalo Varela Petito**.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, d.f. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.

Is Social Democracy Possible in Latin America?

KENNETH M. ROBERTS

The shift to the Left in Latin America opened an intense debate over the possibilities of social democracy in the region. The origins of social democracy in Western Europe was due to a series of historical and political conditions which are not now to be found in Latin America, from an economy based essentially on industrial production to a majority sector of organized workers. On the other hand, the neoliberal policies applied in the region have produced a marked heterogeneity of the labour force and a deepening of social inequalities which make the prospects more complicated. Despite this, the article argues that a local version of social democracy could prosper in Latin America, above all in those countries with stable political systems and consolidated democratic regimes, such as Uruguay, Chile and Brazil.

Kenneth M. Roberts: Ph.D., Stanford University; Professor at Cornell University. Some of his latest books are *Party System Change in Latin America's Neoliberal Era* (Cambridge University Press, Cambridge, forthcoming); co-edited with John Burdick y Philip Oxhorn, *Beyond Neoliberalism? Patterns, Responses, and New Directions in Latin America and the Caribbean* (Palgrave-MacMillan, Nueva York, forthcoming); *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru* (Stanford University Press, Stanford, 1998).

Key Words: Politics, Left, Social Democracy, Europe, Latin America.

Since 1998, left-leaning governments have been elected in nine different Latin American countries. This unprecedented political shift has placed nearly two-thirds of the regional population under some sort of leftist administration, and it has shredded the so-called «Washington Consensus» for free market or neoliberal reform. What lies beyond neoliberalism, however, is uncertain, and it is a source of considerable political

contention. Some observers believe that little has changed, assuming that global market forces will narrow the range of policy options and discipline leaders who stray too far from liberal norms (Hakim 2003; Weyland 2004). Others, more ominously, warn of a revival of demagogic populism and its traditional political correlates—nationalism, statism, and authoritarianism (Castañeda 2006; Vargas Llosa 2007). Still others raise the possibility of a Latin American variant of social democracy emerging in the aftermath of neoliberal restructuring—an alternative that combines representative democracy with a market economy and state initiatives to reduce inequalities and promote social citizenship (Lanzaro 2007)

This essay explores the prospects for this latter outcome. It draws from the European and Latin American experiences to identify various structural and institutional constraints on the development of contemporary social democratic alternatives. But it also tries to identify political opportunities to advance toward social democratic goals, and to explain how that reform process is likely to differ from the one found historically in Western Europe. I argue that by working to reduce inequalities and expand social citizenship rights within the constraints of representative democracy and market economies, the Latin American Left is playing on the general terrain of social democracy. The contours of this terrain, however, are markedly different from those which spawned the classic cases of social democracy in northern Europe, virtually assuring that any path to social democracy in Latin America will traverse a distinct route and culminate at a different destination.

■ Historical Context and the Constraints on Social Democracy in Latin America

Are social democratic alternatives viable in Latin America? It is easy to respond to this question with the assertion that «the conditions don't exist.» After all, social democracy emerged and thrived in a particular place and time— northern and central Europe at the middle of the 20th century—under a specific set of societal conditions. Those societal conditions were not replicated in the United State (Lipset and Marks 2000) or Latin America historically, and they were a far cry from the conditions prevailing in Latin America today. Is it not «conceptual stretching» (Sartori 1970), then, to apply the term now to political experiments taking place in radically different geographical and historical settings? Is it not obvious that these political experiments and

their affiliated social and economic reforms are different from those which defined the social democratic model historically in Europe?

These objections are true, but also somewhat trite, as it is always possible to identify singular properties in a complex social reality. Some of the most prominent and concrete features of European social democracy—such as comprehensive and universalistic welfare states, high levels of trade union density, and tripartite corporatist bargaining—may not be fully replicable elsewhere. Indeed, Europeans themselves vigorously debate their ongoing viability in contexts of changing demographic structures, labor markets, and capital mobility (Huber and Stephens 2001; Pierson 2001). But as Sartori (1970) sagely suggested, generalizability is a function of the level of conceptual abstraction—and at a more abstract level, there is little doubt that at least part of the Latin American Left is engaged in a social democratic form of politics. That is, they are operating within the institutional constraints of representative democracy and the structural constraints of market economies to reduce inequalities and promote social citizenship. Stripped to its core, the essence of social democracy is the democratic reform of capitalism in the interest of social justice or equality. And surely, that is what much of the Latin American Left is striving towards today.

Embedded within this essential core are several implicit, but nonetheless crucial, definitional attributes that differentiate social democracy from both liberal democracy and from the Leninist branch of the socialist tradition (with which it shares common roots; see Berman 2006). Social democracy incorporates liberal democracy's respect for individual rights and liberties, along with its commitment to competitive elections as a set of institutional rules and procedures for managing political pluralism. It adds to liberal democracy an abiding concern with social and economic inequality, a willingness to use public authority to reduce those inequalities, and a commitment to forms of social citizenship that amplify the political rights of liberal democracy. In contrast to the Leninist tradition, social democracy pursues egalitarian objectives by means of democratic competition rather than a revolutionary conquest of state power. It also aims to reform capitalism rather than abolish it—in other words, it does not seek to eliminate private capital or the marketplace, but rather to subject them to forms of collective control and taxation so that they are accountable to larger societal needs. The reform of capitalism under democracy also distinguishes social democracy from much of Latin America's populist tradition, which pursued similar redistributive reforms, but often did so by concentrating political authority in the hands of a dominant personality or political movement in violation of democratic norms.

Clearly, a social democratic political project is more likely to emerge and thrive in some contexts than others. Indeed, structural and institutional conditions not only influence the *prospects* for social democracy, but also the political and economic features of any social democratic project that does emerge. European social democracy, for example, was heavily conditioned historically by the structural logic of capitalist industrialization, which concentrated large numbers of wage laborers in strategic urban industrial centers that were conducive to class-based collective action. In an institutional context where workers initially lacked suffrage and citizenship rights, collective struggles over wages and working conditions became naturally linked to larger struggles for democratic political rights. Hence was born the unique set of class-based socio-political institutions—namely, mass labor unions and labor-based socialist parties—that structured European party systems and political competition for the better part of the 20th century (see Bartolini 2000). The union-party nexus was central to the development of corporatist patterns of interest representation and the tripartite bargaining arrangements that helped make European variants of capitalism more «organized» than the liberal North American variant. Likewise, the union-party nexus shifted the balance of class power in ways that were conducive to the development of strong welfare states—highlighted by universal rights to social citizenship—as part of the democratic class compromise between capital and labor (Przeworski 1985).

Needless to say, structural and institutional conditions in contemporary Latin America bear little resemblance to those that gave rise to social democracy in Western Europe. Three structural differences stand out. First, delayed and dependent industrialization in Latin America never created a manufacturing sector as large and economically vital as that in most of the West European countries where social democracy thrived. Instead, the service sector ballooned as urbanization proceeded over the course of the 20th century. In 2006, manufacturing only accounted for 16 percent of the regional GDP (CEPAL 2007: 91), less than the figure for the 1970s at the end of the era of import substitution industrialization (ISI). If social democracy comes to Latin America, it will not arrive as the political correlate to heavy industrialization.

A second, and closely related, structural condition is the fragmented character of Latin American labor markets. The industrial labor force only comprises 21 percent of the economically active population in Latin America today, compared to 58 percent in the service sectors (CEPAL 2007: 42). Many of the latter are engaged in informal economic activities; regionwide, the percentage of the workforce employed in informal sectors ranges from a low of 30 percent in countries like Chile and Costa Rica to near-

ly 60 percent in Bolivia (Portes and Hoffman 2003: 56-59). Simply put, the industrial proletariat cannot provide the sociological foundation for a social democratic project in Latin America. Indeed, the «working class» writ large is unlikely to form a cohesive socio-political bloc, given the diverse structural locations and fragmented interests of formal sector blue and white collar workers, the informal sub-proletariat, and a largely informal class of petty entrepreneurs with highly ambiguous class positions. A social democratic project in Latin America will necessarily have a different, and more diverse, historical subject than that in Western Europe—a coalition or bloc of subaltern groups, rather than a social class.

Third, any social democratic project in Latin America must grapple with the structural realities of market globalization. European social democracy thrived in small countries that were relatively open to foreign trade but maintained significant national control over financial markets and fiscal and monetary policy (Katzenstein 1985). This relative autonomy allowed for the development of generous welfare states and vigorous industrial policies. The growing international mobility of capital, however, limits the maneuvering space of governments in developing regions. The threat of capital outflows or currency depreciation helps to «discipline» governments and narrow the range of viable policy alternatives (Mosley 2003). Governments cannot easily, for example, increase taxes or practice deficit spending in an attempt to strengthen social service provision. Similarly, trade liberalization creates intense competitive pressures on producers, whose ability to pay higher taxes, wages, or benefits may be limited by the competition from lower-wage Asian producers.

If these structural conditions create formidable challenges to social democracy in Latin America, organizational and institutional factors raise additional hurdles. Social democracy in Western Europe may have benefited from favorable structural conditions, but it was obviously not a structural inevitability. It reflected a basic shift in the alignment of class power in society, and for this re-alignment to take place, political organization was essential. Labor unions and their closely-allied socialist parties were vital intermediaries between the structure of industrial capitalism and the policy outcome of social democratic welfare states (Huber and Stephens 2001). It was this political organization that placed equality and social citizenship on the democratic agenda, contested state power in the electoral arena, and constructed the universal welfare states that became synonymous with social democratic policies.

On this organizational front as well, Latin American societies appear to be woefully lacking in the preconditions for successful social democracy. Trade union membership has sharply declined in most of the region since the end of the ISI era, and it is far below the levels attained in the European bastions of social democracy. The regional average for trade union density in the 1990's was approximately 13 per cent, down from about 22 percent at the peak level of labor mobilization during the ISI era, and a far cry from the 41 percent average registered in Western Europe during the heyday of social democracy (see Roberts, forthcoming). Labor unions in Latin America were historically strongest in the public sector and in industries producing for domestic markets—precisely the areas hardest hit by the debt crisis and market restructuring in the 1980s and 1990s. They have made little headway in organizing the heterogeneous labor force of the ISI era; workers in the informal sector and in export processing zones, along with those working on temporary contracts, have proven to be especially difficult to unionize. Increasingly, unions represent a narrow (and often relatively privileged) slice of the formal sector workforce, and they have largely ceased to be the organizational backbone of social mobilization in the region. Indeed, social protest against neoliberalism has often been led by new social subjects, such as the *piqueteros* and the urban poor in Argentina and the indigenous movements in Bolivia and Ecuador.

Likewise, the partisan dimension of traditional social democracy is very weak in Latin America. Populist and center-left parties in the region that often identified historically with the social democratic tradition were deeply affected by the collapse of ISI in the 1980's and the subsequent spread of neoliberal globalization. Several of these parties either collapsed electorally (i.e., AD in Venezuela, APRA temporarily in Peru) or transformed themselves into increasingly conservative, pro-market governing parties (including the MNR in Bolivia before its collapse, the PLN in Costa Rica, and APRA following its comeback in Peru). In other countries—namely Venezuela, Bolivia, and Ecuador—the Left is resurgent, but it remains weakly institutionalized in the partisan sphere. Social and political resistance to neoliberalism in these three countries found expression in mass protest movements and/or a dominant populist figure, but it is far from clear how social mobilization will be translated into durable political institutions that represent the interests of subaltern groups, shift the balance of power in society, and hold public officials accountable to their constituents. Indeed, given the collapse of traditional party systems in all three countries and the efforts by new leftist governments to re-found the constitutional order, it is not clear whether social and economic

reforms will proceed in a context of institutionalized pluralism—as with social democracy historically—or under a plebiscitarian form of popular sovereignty.

Notably, the leftist movements that have come to power in Venezuela, Bolivia, and Ecuador are all «new,» in the sense that they were born in the popular backlash against neoliberalism that plunged both democratic regimes and established party systems into crisis. All made regime change their top priority, believing that political and institutional reform were preconditions for a meaningful change in the development model. The weakness of institutionalized political opposition, the presence of windfall oil and gas rents, and recent experiences with intense social mobilization have encouraged the Left in these countries to think in terms of ambitious transformative projects and new forms of popular sovereignty, rather than the incremental, carefully negotiated compromises associated historically with social democracy.

These experiences are in striking contrast to those of the leftist parties now governing Chile, Uruguay, and Brazil. Chile's Socialist Party (PSC), Brazil's Workers' Party (PT), and Uruguay's *Frente Amplio* (FA) are all relatively well-institutionalized parties (or coalitions, in the Uruguayan case) operating in democratic regimes that are among the most consolidated in Latin America, and in party systems that present them with serious power contenders on the center and/or right. In short, all operate in contexts of institutionalized pluralism, with checks and balances that restrain their reformist ambitions. All accessed state power by means of an institutionalized alternation in public office that reflected the maturation, rather than a crisis, of national democratic regimes.

These three parties have deep roots in Latin America's socialist tradition. All experienced the trauma of political repression under bureaucratic-authoritarian rule, and they lived through the collapse of ISI and state socialism in the Soviet bloc. These experiences exerted a moderating effect, inducing leftist parties to abandon maximalist goals and embrace liberal democracy as an institutional space to safeguard civil liberties and manage political conflict. Likewise, these parties tempered their critiques of neoliberalism with a recognition that global market integration had narrowed the range of viable alternatives. They represent, in effect, a post-Marxist Left that has striking similarities to Europe's social democratic Left, highlighted by a commitment to the democratic reform of capitalism in the interests of social equity.

Is it possible, then, to speak of a post-bureaucratic authoritarian road to social democracy in Brazil and the Southern Cone, whereby a chastened, post-Marxist Left maneuvers within well-defined structural and institutional constraints to reduce inequalities

and extend social citizenship norms? Clearly, the parallels to European social democracy are imperfect. Labor movements in the three countries have weakened over time; while the FA in Uruguay retains close ties to organized labor, and may be sponsoring a revival of the union movement and corporatist forms of representation, the PT and the PSCh are increasingly detached from labor and popular movements. Furthermore, all three parties have proven to be cautious reformers in office, avoiding sharp breaks with the neoliberal development models that they inherited. Indeed, all have adopted relatively orthodox macroeconomic policies, clearly wishing to avoid the market backlash and capital flight that would surely accompany any relaxation of fiscal and monetary discipline.

Nevertheless, the demise of the Washington Consensus has opened political space for policy experimentation, and the post-2003 commodity export boom has relaxed the fiscal and foreign exchange constraints on some types of policy initiatives. In particular, incremental reforms are underway in the social policy sphere—reforms that are designed to reduce inequalities, raise the income and living standards of the poorest sectors, and extend social protection and citizenship rights to underprivileged groups. In Brazil, the Lula government has backed away from the PT's historic commitments to structural reform and downplayed promises for land redistribution that once linked the party to the powerful movement of landless workers. The PT has, however, sharply increased the minimum wage and expanded the social assistance programs known as the *Bolsa Familia* that it inherited from the administration of Fernando Henrique Cardoso. As a conditional cash transfer program targeted at the poorest families, the *Bolsa* does not break with the social policy orientation of the neoliberal model. Under the PT, however, the scope of the program has expanded rapidly, reaching an estimated one quarter of Brazilian citizens by the end of Lula's first term in office. And by coupling targeted social assistance with generalized wage hikes, the Lula government has succeeded both in reducing the percentage of the population living below the poverty line and redistributing income downward, while maintaining fiscal and monetary stability—no small achievement in light of the country's troubled economic track record (see Hunter and Power 2007).

Governing Left parties in Chile and Uruguay have also coupled macroeconomic orthodoxy with social policy innovation. In Chile, the center-left coalition government led by Socialist president Ricardo Lagos inaugurated a new targeted poverty assistance program, which his Socialist successor, Michelle Bachelet, has sought to extend to new groups of beneficiaries. More impressively, perhaps—and more in line with

social democratic norms—the Lagos and Bachelet administrations have taken cautious first steps toward the creation of universal forms of social citizenship in their health care and social security policies. Lagos launched a new health care plan that provides universal guaranteed coverage for 56 illnesses, and Bachelet has extended the program to cover an additional set of illnesses. Bachelet has also proposed an ambitious reform of Chile's privatized pension system, which has failed to provide adequate coverage for many women and for workers with a history of informal or irregular employment. The proposed reform would provide a basic universal pension for all citizens in lower income categories, irregardless of their work history, and thus greatly reduce the current inequalities rooted in differential labor market participation (Pribble and Huber, in progress).

In Uruguay as well, the FA government of Tabaré Vázquez has moved quickly to develop both targeted social assistance and more universal social protection plans. The new government initiated a family allowance program for low income families and provided subsidies for their expenditures on food, water, and electricity. It has also expanded eligibility in the pension system for non-contributors, provided subsidies to private firms that hire unemployed workers, and increased funding for public education. Health care reforms have sought to improve the quality and access to the public care system, and the government has increased wages and expanded collective bargaining by reviving corporatist tri-partite salary councils. It has also extended collective bargaining to workers in the public sector and the rural economy. Despite substantial political opposition, in both Uruguay and Chile the new governments have taken steps to reform tax laws and strengthen the revenue base for their ambitious new social programs (Pribble and Huber, in progress).

Clearly, these measures remain well short of the ambitious redistributive policies and social citizenship norms developed under European social democracy. Indeed, they do not, as yet, indicate that Latin America—or even particular countries within the region—have crafted a comprehensive alternative to the neoliberal model of development. Macroeconomic policymaking remains highly constrained by global market pressures, and has yet to depart significantly from neoliberal orthodoxy in the absence of windfall oil rents. Only limited efforts have been made to revive industrial policies, corporatist bargaining, and other conventional indicators of social democratic policymaking. Targeted poverty relief measures are, at best, an extension of neoliberalism's market-conforming social policies, while more universal forms of social protection are still in gestation. These policies, and the shape of reformulated welfare states, are heavily conditioned by the social legacies of market restructuring in Latin America—in particular, the challenge of incorporating the urban poor and informal

sectors into comprehensive social welfare programs, and the unstable, fragmented character of the workforce under flexible labor markets that have been only minimally re-regulated under new leftist governments.

Given these social legacies, new leftist governments cannot draw on the political leverage of cohesive and well-organized labor blocs as a counterweight to the structural logic of the marketplace and the structural power of private capital. Nevertheless, neoliberal reforms left a diverse array of social groups vulnerable to market insecurities, and in classic Polanyian fashion (Polanyi 1944), they have begun to mobilize political claims for social protection. The fragmented social landscape of the neoliberal era ensures that such claims, to be effective, will have to coalesce in complex and (most likely) tenuous socio-political coalitions.

As this essay suggests, the institutional expression of these coalitions may vary widely. Where transitions to neoliberalism—whether completed or aborted—left democratic regimes in crisis and party systems in tatters, popular resistance spawned new populist or leftist movements that are reconstructing political systems and reasserting state controls over natural resource rents and other spheres of economic activity. While new leftist governments in Venezuela, Bolivia, and Ecuador may initiate redistributive policies and new forms of social protection, their non-institutionalized political logic leaves them far removed from conventional social democratic models. Alternatively, in Chile, Brazil, and Uruguay, where democracy is robust and party systems intact, claims for social protection have been channeled through established party organizations and are now being translated into innovative policies that have begun to make a dent in the social deficits of the neoliberal model. While not replicating the comprehensive welfare states of European social democracy, they clearly represent a Latin American variant of the democratic reform of market outcomes.

Neither of these trajectories means that Latin America has left the neoliberal era behind. The emerging institutional forms and policy alternatives remain too nascent, fluid, and politically contingent for bold assertions about the future course of development. What is certain, however, is that the era of market-based economic adjustment and technocratic consensus—what some characterized as «the end of politics» (Colburn 2002)—has run its course. A very political struggle to define the contours of the post-adjustment era is underway, and variants of social democracy comprise one of the alternatives in play. These variants inevitably bear the mark of Latin America's distinctive experience in combining democracy with market reform, and they are

rooted in the inherent tensions between democratic citizenship and social exclusion. The political future of the region will be heavily conditioned by alternative strategies for reconciling these tensions. 

References

- Bartolini, Stefano. 2000. *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980: the Class Cleavage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berman, Sheri. 2006. *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castañeda, Jorge G. 2006. «Latin America's Left Turn.» *Foreign Affairs* (May/June).
- CEPAL. 2007. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Colburn, Forest. 2002. *Latin America at the End of Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Hakim, Peter. 2003. Dispirited Politics. *Journal of Democracy* 14 (2): 108-22.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hunter, Wendy and Timothy J. Power. 2007. «Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006.» *Latin American Politics & Society* 49, 1 (Spring): 1-30.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lanzaro, Jorge. 2007. «Gobiernos Socialdemócratas en América Latina,» *Revista Nexos* 354 (June) .
- Lipset, Seymour Martin and Gary Marks. 2000. *It Didn't Happen Here: Why Socialism Failed in the United States*. New York: W. W. Norton.
- Mosley, Layna. 2003. *Global Capital and National Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pribble, Jennifer and Evelyne Huber. «Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay,» in Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts, eds. *Latin America's «Left Turn»: Political Diversity and the Search for Alternatives*, manuscript in progress.
- Pierson, Paul, ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Portes, Alejandro and Kelly Hoffman. 2003. «Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era,» *Latin American Research Review* 38, 1: 41-82.
- Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, Kenneth M. Forthcoming. *Party System Change in Latin America's Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1970. «Concept Misformation in Comparative Politics,» *American Political Science Review* 64, 4 (December): 1033-1053.
- Vargas Llosa, Alvaro. 2007. «The Return of the Idiot,» *Foreign Policy* 160 (May/June): 54-61.
- Weyland, Kurt. 2004. «Threats to Latin America's Market Model?», *Political Science Quarterly* 119, 2: 291-313.

Este artículo es la versión original en inglés de «¿Es posible una socialdemocracia en América Latina», incluido en NUEVA SOCIEDAD N^o 217, septiembre-octubre de 2008, ISSN 0251-3552, <www.nuso.org>.

La socialdemocracia en Europa

Un análisis de su capacidad de reforma

**WOLFGANG MERKEL /
ALEXANDER PETRING**

Durante los 90, los gobiernos socialdemócratas europeos tuvieron que enfrentar el desafío de la globalización y la europeización. El artículo analiza la *performance* de seis de ellos en términos de equilibrio fiscal, empleo y bienestar social. La conclusión es que aquellos gobiernos que adaptaron sus instrumentos y estrategias, sin dejar de lado el objetivo socialdemócrata fundamental de construir una sociedad más justa, lograron los mejores resultados. Es el caso de Suecia y Dinamarca. En cambio, aquellos que se negaron a flexibilizar sus políticas, como los de Francia y Alemania, muestran *performances* más decepcionantes.

■ Introducción

La globalización, la europeización y la creciente heterogeneidad que caracterizan a los países de Europa constituyen un desafío para el futuro de la socialdemocracia. Durante la década de 1980, los sociólogos vaticinaron el declive de esta tradición y el irreversible dilema electoral al que se veía expuesta¹.

Wolfgang Merkel: profesor de Ciencia Política de la Universidad Humboldt y director del Departamento de Estudios de la Democracia del Centro de Investigaciones Sociales del Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Autor de libros sobre democracia y democratización, justicia social y socialdemocracia traducidos a diferentes idiomas.

Alexander Petring: investigador en el Departamento de Estudios de la Democracia del Centro de Investigaciones Sociales del Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Autor de artículos sobre la socialdemocracia, las reformas políticas y la Unión Europea.

Palabras claves: socialdemocracia, Estado de Bienestar, empleo, equilibrio fiscal, Europa.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi.

1. Ver Ralf Dahrendorf: *Die Chance der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1983 y Adam Przeworski: *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Otros, en cambio, destacaron la capacidad de los partidos socialdemócratas para adaptarse a las nuevas circunstancias² y revisar sus estrategias, instrumentos, programas y políticas³. El triunfo de varios partidos socialistas y socialdemócratas durante los 90 pareció confirmar la capacidad para renovarse. El ascenso al poder de muchos partidos socialdemócratas constituye una sólida base empírica para comprobar si el éxito electoral de la socialdemocracia deriva únicamente del agotamiento del ciclo neoliberal o si los partidos socialdemócratas pueden alcanzar sus clásicos objetivos –pleno empleo, justicia social– adaptando sus estrategias e instrumentos. En otras palabras, ¿qué respuestas específicas han encontrado los partidos socialdemócratas a los nuevos desafíos? ¿Cuáles son las consecuencias de revisar o no sus programas, instrumentos y políticas?

Este artículo se propone responder estas preguntas⁴. Se compararán las políticas y los resultados obtenidos por seis gobiernos socialdemócratas –Gran Bretaña, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y Dinamarca– en el área fiscal, social y de empleo. El argumento se desarrollará en cuatro etapas. En primer término, se investigará el desempeño concreto de estos seis gobiernos. En segundo lugar, se elaborará una tipología de los partidos socialdemócratas a partir del análisis de sus políticas. En tercer término, se indagará la elección de prioridades específicas –*trade-off*– entre las diferentes políticas implementadas por cada tipo de gobierno socialdemócrata. Por último, se explicarán las posibilidades que tienen los partidos socialdemócratas de cambiar sus políticas tradicionales en el marco de las limitaciones estructurales, la competencia partidaria y las acciones políticas.

■ El desempeño de la socialdemocracia en el poder

En esta sección se evaluará el desempeño de los gobiernos mencionados en tres áreas que siempre han resultado fundamentales para la socialdemocracia: políticas fiscales, políticas de empleo y políticas sociales. Para cada una de estas áreas, hemos desarrollado un indicador que contiene dos componentes ponderados⁵:

2. Por ejemplo, Herbert Kitschelt: *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 1994.

3. W. Merkel: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993; Fritz W. Scharpí: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1987.

4. Todos los resultados empíricos de este artículo se basan en Wolfgang Merkel, Alexander Petring, Christian Henkes y Christoph Egle: *Social Democracy in Power. The Capacity to Reform*, Routledge, Londres-Nueva York, 2008.

5. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.



en políticas fiscales, se considera la deuda pública nacional y el déficit presupuestario estructural; en políticas de empleo, los índices de empleo y desempleo; en políticas sociales, el gasto social per cápita y la variación en la cantidad de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales.

Con los tres indicadores se ha elaborado un índice para evaluar el desempeño político general. Este desempeño se analizará en dos dimensiones: por un lado, la situación relativa del país (al finalizar el periodo de gobierno o en 2002⁶) con respecto a los demás países; por otro lado, el cambio experimentado por cada país (entre el principio y el fin del periodo de gobierno o 2002). El objetivo no es presentar simples resultados sino evaluar comparativamente el desempeño relativo de estos seis gobiernos.

Las políticas fiscales. El desempeño de Dinamarca y Suecia es superior tanto en su situación comparativa como en el cambio en el tiempo. Ambos países consolidaron con éxito sus presupuestos reduciendo el gasto y manteniendo una fuerte presión impositiva, lo que se refleja claramente en los impuestos sobre los ingresos personales y el impuesto al valor agregado (IVA). Los impuestos corporativos y sobre el capital son una excepción: se redujeron para evitar la salida de flujos de capital que había ocasionado serios problemas a la economía sueca durante los primeros años de la década de 1990.

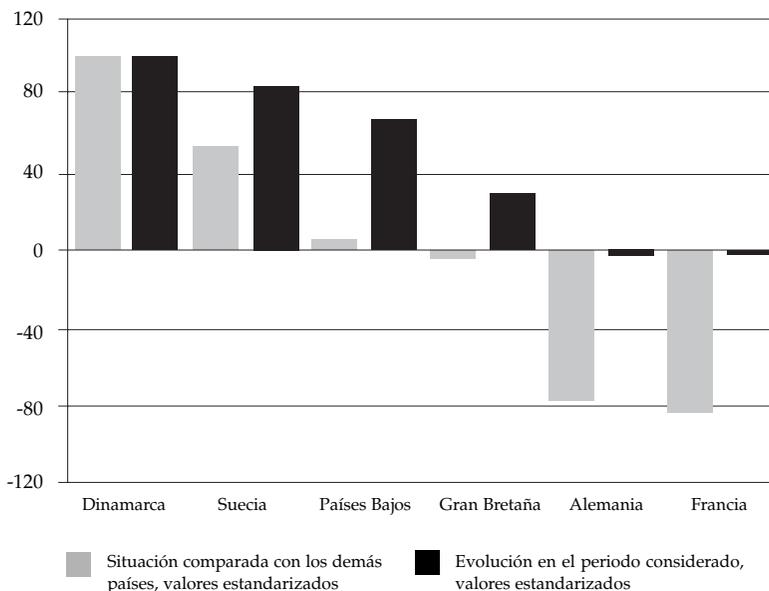
Gran Bretaña y los Países Bajos se ubican en un nivel intermedio. Ambos países lograron reducir la carga de la deuda y el déficit, principalmente al limitar el gasto. Alemania y Francia, finalmente, muestran las peores *performances* en esta área. Ninguno de los dos pudo (o quiso, en el caso de Francia) reducir el gasto y estimular el crecimiento a través de una reforma fiscal. Esto los hizo violar repetidamente la regla de Maastricht que fija un déficit máximo de 3%. En especial, el plan de reducción de los impuestos a las empresas y del impuesto sobre los ingresos de las personas más ricas implementado en Alemania fracasó en el anunciado objetivo de promover las inversiones, el consumo y el crecimiento económico. La política de la coalición rojo-verde (entre el Partido Socialdemócrata –SPD– y el Partido Verde) de bajar los impuestos no fue ni una estrategia socialdemócrata (desde el punto de vista político) ni una

6. El periodo en estudio varía de un país a otro. Está determinado por el momento en que el partido socialdemócrata llegó al poder en la década de 1990 y finaliza en 2001 o 2002: Dinamarca (1993-2001), Suecia (1994-2002), Países Bajos (1994-2002), Francia (1997-2001), Gran Bretaña (1997-2002), Alemania (1998-2002).

estrategia exitosa (desde el punto de vista económico). El gobierno progresista fue víctima del mito neoliberal que indica que una reducción impositiva mejora automáticamente las inversiones, lo que a su vez favorece el desarrollo de la economía.

Gráfico 1

Desempeño comparativo de las políticas fiscales

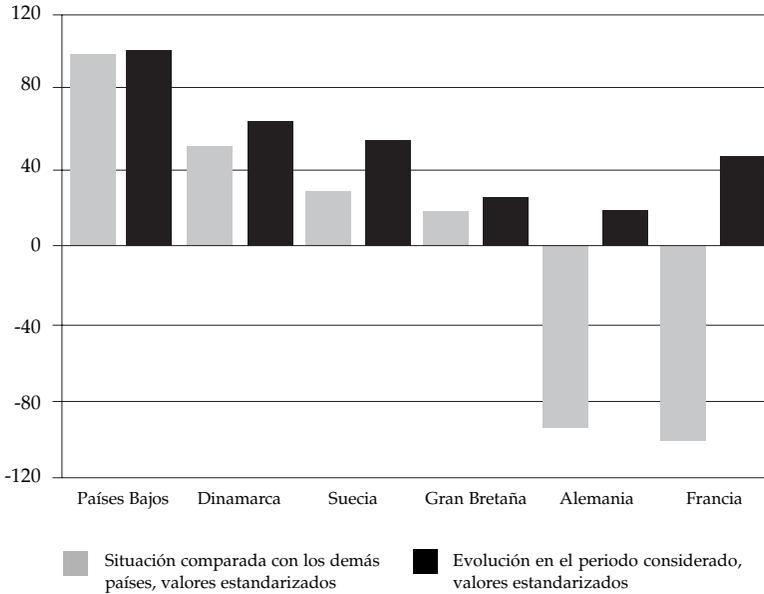


Fuente: cálculos de los autores en base a Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD): *Economic Prospects* N° 70, OECD, París, 2001 y OECD: *Economic Prospects* N° 73, OECD, París, 2003. Para una estandarización de la situación relativa al final del gobierno (o al año 2002), se consideraron las desviaciones del porcentaje específicas de cada país para la deuda nacional y el déficit estructural, en relación con la media de los seis países que se analizan. Para el indicador de cambio, se usó la suma total de diferencias de puntos porcentuales de ambos indicadores desde el principio del gobierno socialdemócrata hasta su final (o hasta 2002). Los valores se estandarizaron con relación al valor máximo de una escala entre -100 y 100. En ambos casos, las cifras positivas representan menor deuda o déficit y las cifras negativas representan mayor deuda o déficit.

Las políticas de empleo. En este índice, los Países Bajos tuvieron un mejor desempeño, tanto en términos comparativos como de evolución durante el periodo de gobierno. En particular, la creación de trabajos de tiempo parcial para mujeres e inmigrantes contribuyó a incrementar el nivel de empleo y disminuir las tasas de desempleo. Las encuestas demuestran que especialmente

Gráfico 2

Desempeño comparativo de las políticas de empleo



Fuente: cálculos de los autores en base a Eurostat: *Eurostat Yearbook 2004. The Statistical Guide to Europe*, European Communities, Luxemburgo, enero de 2004.

las mujeres valoraron estas nuevas oportunidades. Luego de los Países Bajos se ubican Dinamarca y Suecia, y después Gran Bretaña. Como se observa, el desempeño en el área laboral es similar al de las políticas fiscales: Alemania y Francia se ubican en los peores lugares (aunque Francia al menos mostró algunos cambios positivos en la creación de empleos por parte del gobierno, especialmente para los jóvenes). En las primeras posiciones, sin embargo, se advierten algunas variaciones: los Países Bajos, Suecia y Dinamarca cambiaron sus posiciones; Gran Bretaña partió desde una posición relativamente cómoda en 1997, pero no pudo mejorar el nivel de empleo al ritmo de los Países Bajos o Dinamarca. De esta forma, vuelve a aparecer en una posición intermedia.

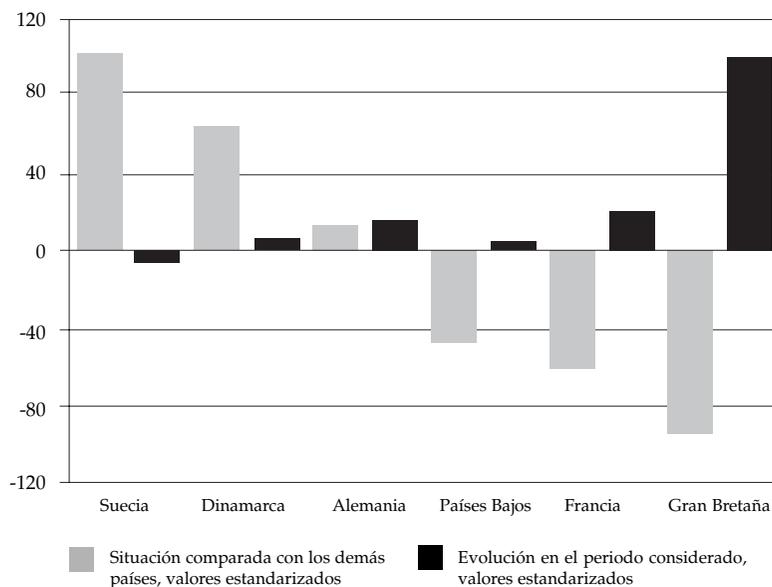
Las políticas sociales. Los indicadores utilizados para comparar el desempeño en políticas sociales son el gasto social per cápita (a precios constantes de 1995) y el índice de cambios en el riesgo de pobreza antes y después de las

transferencias sociales⁷. Gran Bretaña es el país con el peor desempeño comparado, aunque al mismo tiempo es el que tuvo el mejor desempeño durante el periodo en consideración (cambio). El «nuevo laborismo», en efecto, mejoró el gasto social y redujo moderadamente el riesgo de pobreza. Estos avances, sin embargo, no alcanzaron para reducir la pobreza y aumentar el gasto en seguridad social al mismo nivel que el de Europa continental, para no mencionar a los países escandinavos.

Como en Dinamarca y Suecia los gobiernos socialdemócratas partieron desde una posición muy positiva, estos países no han podido lograr mayores progresos en la evolución temporal de los indicadores de política social.

Gráfico 3

Desempeño comparativo de las políticas sociales



Fuente: cálculos de los autores en base a Eurostat: ob. cit., noviembre de 2004.

7. Para el primer indicador se tuvo en cuenta el gasto social per cápita ajustado por inflación (cf. Manfred G. Schmidt [ed.]: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Leske + Budrich, Opladen, 2001, p. 33) para evitar distorsiones. El segundo indicador (índice de cambio en el riesgo de pobreza) cubre la efectividad y la eficacia de las contribuciones de la seguridad social con respecto a la disminución del riesgo de pobreza. Este indicador es más significativo para el desempeño del gobierno (resultados) que el indicador tradicional de gasto social (producción).

Suecia incluso registró una pequeña disminución, aunque su situación comparada todavía era sobresaliente. Si bien los Países Bajos estaban en una situación similar en materia de reducción del índice de riesgo de pobreza, han logrado bajar en forma significativa el gasto per cápita en seguridad social en comparación con los países escandinavos. En contraste, Francia no tuvo un desempeño tan bueno. Sin embargo, fue notablemente mejor que el de Gran Bretaña.

El desempeño general. La comparación del desempeño general mostró a los países escandinavos en las posiciones superiores y a Francia y Alemania en las inferiores. La excepción es la política social. En Gran Bretaña, aun después de siete años de gobierno, el «nuevo laborismo» no logró acercarse al resto de los países analizados en esta área. Los datos presentados concluyen en 2002 (o al finalizar el gobierno socialdemócrata). Sin embargo, el panorama no cambió demasiado hasta 2005.

La comparación del desempeño general mostró a los países escandinavos en las posiciones superiores y a Francia y Alemania en las inferiores ■

La primera conclusión es clara: no existe una congruencia visible en los resultados. En otras palabras, el desafío común de la globalización y la europeización no condujo a resultados similares. Ahora bien, los objetivos, las estrategias y los instrumentos ¿también muestran diferencias? ¿Cuál es la relación entre los objetivos, las estrategias y los instrumentos y los logros reales con respecto a los valores fundamentales de la doctrina socialdemócrata?

En las políticas fiscales, podemos ver una tendencia común. La mayoría de los gobiernos socialdemócratas realizó grandes esfuerzos para alcanzar el equilibrio fiscal y, al mismo tiempo, implementar una política impositiva que mejorara la competitividad económica. En ese sentido, la disciplina fiscal se convirtió en uno de los objetivos de la socialdemocracia⁸. Sin embargo, la forma en que se procuró alcanzarlo incluyó una combinación particular de políticas de ingresos y gastos⁹. Dinamarca y Suecia no sucumbieron a la tentación neoclásica de reducir los gastos y bajar los impuestos e incluso aumentaron los ya elevados tributos sobre los ingresos y el IVA. Esta política fue ampliamente

8. En el pasado, la disciplina fiscal era un objetivo secundario en comparación con el pleno empleo, el crecimiento económico y la seguridad social. Ver Charles Boix: «Partisan Governments, the International Economy and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-63» en *World Politics* N° 53, 2000, pp. 38-43.

9. Carlos Mulas Granados: *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.

apoyada por una sociedad que sigue prefiriendo la tradición escandinava de mantener impuestos elevados y servicios públicos de calidad (en lugar de reducir la carga impositiva y privatizar los servicios educativos, sanitarios y de seguridad social¹⁰). El «nuevo laborismo» mantuvo la presión tributaria más baja de los seis países analizados. Sin embargo, después de dos años de gobierno Blair aumentó levemente el gasto para mejorar la inversión en educación y salud. Los Países Bajos redujeron tanto el gasto como los impuestos. Estos tres caminos, aunque diferentes, favorecieron el crecimiento económico, el empleo y la solidez de las finanzas públicas. En contraste, Alemania y Francia se embarcaron en políticas fiscales que terminaron en el fracaso. En el primer caso, la coalición rojo-verde redujo los impuestos sobre las empresas y los ingresos, mantuvo el gasto corriente y recortó el gasto de inversión. En Francia, el Partido Socialista (PS) aumentó los impuestos y el gasto (especialmente el corriente). Ninguno de los dos gobiernos logró mejorar el equilibrio fiscal.

En cuanto al empleo, todos los partidos implementaron políticas activas para crear empleo y también buscaron fomentar conductas activas por parte de los desempleados. Sin embargo, los enfoques fueron muy diferentes. Hubo una tendencia general a dejar de considerar el trabajo y el ingreso como un bien básico que debe ser provisto por el Estado para quienes no logran acceder a él mediante el mercado (*decommodification*)¹¹. En general, se procuró avanzar hacia una mayor responsabilización de los desempleados. La disposición para aceptar los nuevos requisitos del mercado (capacitación, reeducación) corresponde a una tendencia notoriamente postradicional de la política socialdemócrata¹².

Las divergencias entre los seis países son particularmente visibles en las políticas sociales. Las reformas implementadas en esta área son decisivas para analizar de qué modo cada socialdemocracia pudo llevar a cabo los ajustes en materia de política fiscal a fin de obtener mercados laborales más flexibles y,

10. Bo Rothstein: *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

11. Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

12. Ver Frank Vandenbrouke: «Active Welfare» en *Policy Network* N° 1, 2001, pp. 137-146, y G. Esping-Andersen y Marino Regini (eds.): *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2000. No obstante, esta tendencia a considerar el trabajo como una obligación social, un legado de la ética de la socialdemocracia protestante, siempre estuvo presente en las políticas de empleo de Suecia desde la década de 1950 y no es, de ningún modo, una invención de la «tercera vía». V. al respecto Rudolf Meidner y Anna Hedborg: *Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1985.

al mismo tiempo, mantener la seguridad social. Así, las estrategias van desde la expansión de la seguridad social (Francia) hasta reformas secundarias y más incisivas durante el último año de gobierno (Alemania), hasta privatizaciones y reformas estructurales (Países Bajos)¹³. Las políticas de la socialdemocracia en Suecia y Dinamarca se ubican en una posición intermedia. En Gran Bretaña, se implementaron políticas focalizadas, en las que la ayuda está sujeta a la verificación de los ingresos de los beneficiarios, lo cual permitió controlar el gasto y, al mismo tiempo, mejorar algunas contribuciones sociales específicas.

En general, las distintas políticas produjeron resultados diferentes. La suma de los tres índices nos permite apreciar de manera conjunta el desempeño de los partidos socialdemócratas en el poder. Dinamarca lidera las posiciones. Junto con Suecia, que se ubica en segundo lugar, demuestra que para superar importantes déficits presupuestarios y reducir el desempleo no necesariamente hay que recurrir a un debilitamiento del Estado de Bienestar ni abandonar el objetivo de construir una sociedad más justa¹⁴. En los Países Bajos, a diferencia de los países escandinavos, el buen desempeño en las políticas fiscales y de empleo se combinó con un desempeño no tan notable en políticas de bienestar social¹⁵. Gran Bretaña logró avances significativos en las tres áreas analizadas, pero los resultados generales se mantienen apenas por debajo del promedio debido a que en el área social su situación sigue siendo comparativamente peor que la del resto. Alemania y Francia se ubican al final de la clasificación. En ambos países, el aumento de la deuda y del déficit no ha generado buenos resultados en el empleo ni en el bienestar social.

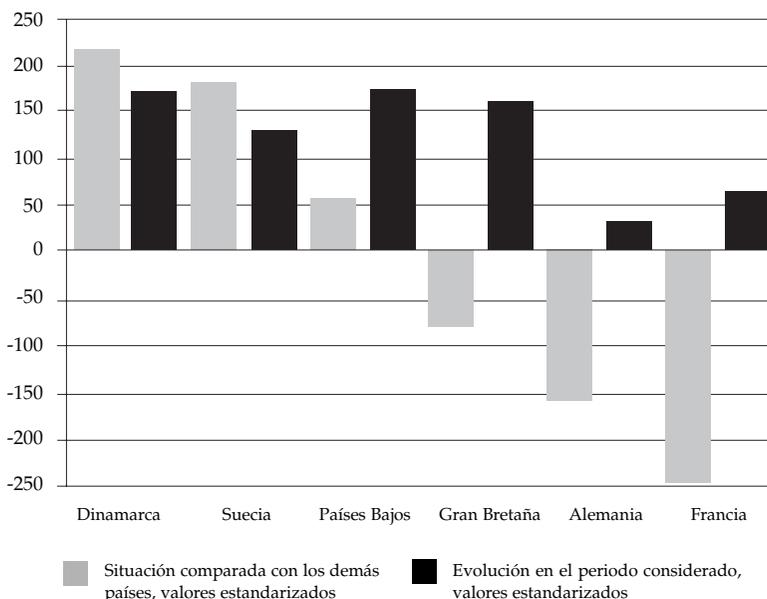
13. Ver Ben Clift: «The Political Economy of the Jospin Government» en *Modern & Contemporary France* vol. 10 N° 3, 2002, pp. 325-337; Anton Hemerijck: «A Paradoxical Miracle. The Politics of Coalition Government and Social Concertation in Dutch Welfare Reform» en Sven Jochem y Nico Siegel (eds.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen, 2002, pp. 232-270; y Paul Pierson: «Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2001, pp. 410-456.

14. Joakim Palme, Ake Bergmark, Olof Backman, Felipe Estrada, Johan Fritzell, Olle Lundberg, Ola Sjoberg y Marta Szebehely: «Welfare Trends in Sweden. Balancing the Books for the 1990s» en *Journal of European Social Policy* vol. 12 N° 4, 2002, pp. 329-346; Sven Steinmo: «Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy. The Swedish Case Up Close» en *New Political Economy* vol. 8 N° 1, 2003, pp. 31-48; y Juhana Vartiainen: «Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success?» en Andrew Glyn (ed.): *Social Democracy in Neoliberal Times*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 21-52.

15. Helga Hackenberg: *Niederländische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos – Modell – Mimesis*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden, 2001; A. Hemerijck: ob. cit.; y Jelle Visser y A. Hemerijck: *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1998.

Gráfico 4

Cuadro comparativo del desempeño general de la socialdemocracia en el gobierno



Fuente: cálculos de los autores. A fin de calcular el desempeño general de los partidos socialdemócratas en el gobierno para cada país, se utilizó la suma de las cifras que indican su situación comparada y las cifras que indican cambio.

■ Tres tipos de socialdemocracia

¿Se pueden encontrar diferencias significativas que nos permitan elaborar una tipología de partidos socialdemócratas?¹⁶ Creemos que podemos seguir la clasificación de Peter Hall, quien distingue cambios de primer, segundo y tercer orden¹⁷. Los cambios de primer orden constituyen el «proceso mediante el cual se modifican, a la luz de la experiencia, los instrumentos, mientras que los objetivos y el entorno general de la política se mantienen inalterados».

16. Para hacerlo, no seguimos el enfoque tradicional que clasifica a los partidos según sus programas, electorado y tipo de organización interna, sino de acuerdo con las políticas reales aplicadas desde el gobierno.

17. P.A. Hall: «Policy Paradigms, Social-Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993, pp. 275-296.

Los cambios de segundo orden se producen «cuando los instrumentos de las políticas se modifican tanto como su entorno, en respuesta a la experiencia, a pesar de que los objetivos generales de las políticas se mantienen sin cambio». Los cambios de tercer orden implican «cambios simultáneos en los tres componentes: el entorno del instrumento, el instrumento en sí mismo y la jerarquía de los objetivos».

Si alguno de los seis gobiernos socialdemócratas no muestra cambios importantes con respecto a objetivos e instrumentos lo llamamos «socialdemocracia tradicional». Si se pueden observar cambios en el entorno del instrumento y en las estrategias políticas, pero se mantienen los objetivos tradicionales de la socialdemocracia (justicia social, seguridad social, pleno empleo), hablamos

La socialdemocracia tradicional apenas si ha modificado las regulaciones y los instrumentos tradicionales y ha demostrado una mayor incapacidad para alcanzar el pleno empleo, la justicia social y la equidad generacional y de género ■

de «socialdemocracia modernizada». Si no solo se adoptan nuevos instrumentos sino que también se redefinen los objetivos y se reordenan las prioridades, la definimos como «socialdemocracia liberal».

A partir de esta clasificación, se obtienen tres tipos de partido socialdemócrata. La socialdemocracia tradicional apenas si ha modificado las regulaciones y los instrumentos tradicionales. En estos casos, de acuerdo con el análisis precedente, ha demostrado una mayor incapacidad para

alcanzar los objetivos tradicionales de la doctrina socialdemócrata: pleno empleo, justicia social y equidad generacional y de género. Esta parecería ser la paradoja –o, por qué no, la tragedia– de las socialdemocracias de Alemania y de Francia.

La socialdemocracia modernizada no liberaliza las estructuras del Estado de Bienestar y del mercado laboral, pero las moderniza. Bajo un «Estado de inversión social», reforma el sistema de bienestar para adaptarlo al nuevo contexto de competitividad global. Pero no lo reemplaza. Este tipo de socialdemocracia no reduce las responsabilidades sociales del sector público ni tampoco se limita a la política del mercado. Amplía el rol del «Estado posibilitador»¹⁸ al campo social. La reducción de las transferencias de dinero, la complementación de los derechos con obligaciones y la reforma del mercado laboral –manteniendo

18. Anthony Giddens: «Debating the Social Model: Thoughts and Suggestions» en Patrick Diamond et al.: *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*, Policy Network, Londres, 2006, pp. 95-150.

elevados estándares de seguridad social y servicios sociales— son la base de este tipo de gobierno. Dinamarca y Suecia corresponden a esta categoría.

La socialdemocracia liberal reemplazó en forma parcial las regulaciones estatales por las soluciones de mercado y, de ese modo, se acerca a las ideas liberales. Los estándares sociales mínimos y la inclusión en el mercado laboral se procuran sobre la base de la economía más que a través de un programa generoso de seguridad social. El «nuevo laborismo» y la socialdemocracia de los Países Bajos¹⁹ muestran rasgos de este tipo de socialdemocracia liberal.

■ Cambios en los gobiernos socialdemócratas

Las diferencias señaladas se tornan particularmente evidentes al analizar los ajustes en el balance de objetivos (*trade-offs*). Tras los cambios impulsados por la creciente internacionalización y europeización, los partidos socialdemócratas buscaron nuevos equilibrios. La prioridad otorgada a un objetivo a expensas de otro demuestra el carácter de los partidos socialdemócratas mucho mejor que el análisis de sus programas o plataformas²⁰. A continuación, se presentarán dos de ellos²¹.

Balance entre política fiscal y social. La socialdemocracia tradicional se centra en el objetivo clásico de redistribución a través de transferencias sociales. Para responder a la presión de la competencia tributaria, implementó reformas fiscales. Los impuestos se redujeron (en Alemania), pero el gasto no se recortó significativamente (en Alemania) o directamente no se tocó (en Francia). De esta forma, ninguno de los dos gobiernos logró equilibrar las finanzas públicas. El objetivo de la consolidación fiscal fue dejado de lado.

La socialdemocracia modernizada siguió sosteniendo el objetivo de la redistribución, principalmente a través de servicios sociales, y al mismo tiempo buscó garantizar el equilibrio fiscal. Este doble propósito no permitió una reducción de la presión impositiva general. Este objetivo, por lo tanto, fue sacrificado.

19. Si bien los niveles de bienestar social siguen siendo mucho más altos en los Países Bajos que en Gran Bretaña, el cambio de las políticas de bienestar social en este último país mostró fuertes tendencias liberales.

20. Los programas partidarios rara vez son recetas o principios rectores de las políticas de gobierno. Cumplen la función más específica de movilizar a los partidarios y al electorado y construir una identidad partidaria cohesionada.

21. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

La socialdemocracia liberal ha renunciado al objetivo de lograr una mayor equidad o lo reemplazó por la asistencia focalizada (sujeta a la verificación de la situación del beneficiario). Este fue el objetivo dejado de lado. Al hacerlo, pudo equilibrar las finanzas públicas a través del recorte del gasto y reducir simultáneamente los impuestos (o mantenerlos en un nivel relativamente bajo). Es el caso de los Países Bajos y Gran Bretaña.

Compensaciones entre las políticas fiscales y de empleo. La socialdemocracia liberal ha reducido la carga fiscal –o la mantuvo en un nivel bajo– pero al mismo tiempo implementó políticas activas de empleo, con énfasis en la responsabilidad individual de aceptar ofertas de trabajo. Apenas se imple-

La socialdemocracia liberal ha reducido la carga fiscal pero al mismo tiempo implementó políticas activas de empleo, con énfasis en la responsabilidad individual de aceptar ofertas de trabajo ■

mentaron inversiones importantes en capital humano, objetivo que fue dejado de lado. La liberalización disminuyó la tendencia a considerar al Estado como el encargado de garantizar la seguridad laboral o los ingresos más allá del mercado (*decommodification*). Estos cambios demuestran claramente uno de los rasgos característicos de la socialdemocracia liberal, como bien se observa en el gobierno de Tony Blair.

La socialdemocracia modernizada adoptó una estrategia diferente. La inclusión en el mercado laboral se logró mediante el incremento de la responsabilización individual, la inversión en capacitación y educación y la instrumentación de excelentes servicios de mediación laboral. Dinamarca combinó un mercado comparativamente muy desregulado²² con los niveles más elevados de seguridad social. La «flexiseguridad» demostró ser una política exitosa de inclusión económica y social. Nuevamente, no se buscó reducir los impuestos (objetivo sacrificado).

En cambio, la socialdemocracia tradicional ha conservado los beneficios sociales, la baja responsabilización individual y un mercado laboral muy regulado. No se implementó una política orientada a generar conductas activas por parte de los desempleados. La estrategia «bienestar social sin trabajo»²³ produjo un desempeño pobre.

22. Karl Aiginger y Alois Guger calcularon el índice general de regulación del mercado laboral en 1,8 comparado con el 2,3 de la UE-15. K. Aiginger y A. Guger: «The European Social Model: From Obstruction to Advantage» en *Progressive Politics* vol. 4 N° 3, 2005, p. 42.

23. G. Esping-Andersen: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2002.

Mientras que la socialdemocracia liberal –y, especialmente, la modernizada– creen en un «Estado posibilitador» que fomente las capacidades de empleo y de autogestión individual²⁴ de los desocupados y de las personas con escasa capacitación, para así aumentar sus oportunidades de participar en el mercado, la socialdemocracia tradicional todavía asigna al Estado un rol de protección, principalmente pasiva, que no fomenta la conducta activa. En los dos últimos años del segundo gobierno de Gerhard Schröder, las políticas comenzaron a cambiar. La reforma laboral Hartz IV, la propuesta del ministro de Trabajo, Franz Müntefering, de extender la edad para la jubilación, y el nuevo programa partidario para 2007 muestran, cada vez más, la inclusión de ciertos elementos propios de la socialdemocracia liberal y modernizada.

■ Explicación del desempeño y la capacidad de reforma

La producción de políticas y sus resultados deben explicarse a través de una combinación de estructura y acción. Las estructuras, en particular las instituciones políticas, forman el contexto que determina una serie de acciones políticas factibles²⁵. Dentro de ellas, los responsables de la formulación de políticas realizan sus elecciones. En otras palabras, la capacidad de reforma depende de la estructura y también de la acción política. La estructura, la tradición, los valores y las expectativas de los ciudadanos crean patrones que limitan las opciones disponibles. Sin embargo, la acción política puede inclinarse por diferentes opciones o incluso modificar las estructuras, las expectativas y los valores e implementar reformas de largo plazo.

Los partidos socialdemócratas son –como cualquier otro partido político– actores que procuran obtener votos e implementar políticas. Su capacidad de reforma depende del contexto estructural, pero también de su cohesión interna y del liderazgo²⁶.

Estas variables –estructura y actores– están en la base de las teorías que buscan explicar las reformas del Estado de Bienestar (o, en términos más generales, el cambio del *statu quo*). Estas teorías se inscriben en la tradición institucionalista/estructuralista o, por el contrario, en los enfoques centrados en el actor.

24. A. Giddens: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998; Amartya Sen: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999.

25. Jon Elster: *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

26. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

En el primer caso, se considera que las instituciones políticas (como el Senado o los tribunales constitucionales) son importantes en la medida en que promueven la participación de otros actores en las decisiones políticas. Cuantos más actores participen, menor será la probabilidad de producir cambios, pues habrá más puntos de veto. Además de las instituciones políticas, la estructura del sistema de bienestar (Estados de Bienestar con financiación fiscal frente a Estados de Bienestar sostenidos en base a contribuciones, mercados laborales regulados frente a liberalizados, entre otros aspectos) puede modular la dirección y el contenido de las reformas²⁷.

En el segundo caso (enfoque centrado en actores), se considera que la competencia partidaria es la principal explicación. La fragmentación de la derecha y de la izquierda y el carácter del principal partido de derecha (es decir, conservador o demócrata cristiano) definen el alcance y la dirección de las reformas²⁸. Además de los partidos, otros actores, como los sindicatos y las organizaciones empresariales, también influyen²⁹.

A continuación haremos un breve análisis de la capacidad de explicación de estos dos enfoques para las políticas observadas en los seis gobiernos socialdemócratas³⁰. En Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca, ninguna institución constitucional, salvo el Parlamento, tiene participación formal en las decisiones políticas. No existe un Senado con poder de veto ni tribunales constitucionales ni organismos de seguridad social independientes. Ahora bien, ¿utilizaron los gobiernos socialdemócratas este espacio político aparentemente más amplio? El «nuevo laborismo» no implementó ningún cambio drástico pero adoptó políticas liberalizadoras, especialmente en materia laboral y social. El partido en sí mismo experimentó importantes reformas. En contraste, la socialdemocracia de Suecia y Dinamarca experimentaron un cambio ideológico mucho menos importante, pero recurrieron a varios instrumentos nuevos en comparación con la década de 1980.

27. P.A. Hall y David Soskice (eds.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2001.

28. Francis G. Castles (ed.): *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage, Beverly Hills, 1982; H. Kitschelt: «Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Policies?» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, cit., pp. 265-302.

29. Mancur Olson: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, 1982; y F.W. Scharpf: ob. cit.

30. Para un análisis de las estructuras partidarias internas, las estructuras del Estado de Bienestar y la función de los sindicatos con relación a las políticas de la socialdemocracia, v. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

En suma, limitaciones institucionales similares no conducen a resultados iguales. La diferencia radica en los distintos legados y preferencias de los partidos y gobiernos socialdemócratas. En Francia y Alemania, ¿importan las instituciones a la hora de encontrar una explicación? En Francia, un gobierno dividido y un tribunal constitucional fuerte, y en Alemania un Senado con mayoría opositora, podrían constituir la explicación de que las reformas implementadas hayan sido más moderadas. En Francia, el Consejo Constitucional frustró una importante cantidad de iniciativas de Jospin. No obstante, en todos los casos el gobierno logró encontrar un nuevo camino para poner en marcha las medidas propuestas. En Alemania, el Tribunal Federal Constitucional no revocó ninguna medida importante en materia económica o social del gobierno del SPD. El Senado (*Bundesrat*), dominado por los estados (*Länder*), demostró ser un actor con poder de veto para obligar al SPD a realizar importantes concesiones³¹. Sin embargo, los compromisos contraídos a menudo obligaron al SPD a impulsar políticas orientadas al mercado. Por lo tanto, los vetos institucionales no son una explicación decisiva para justificar las opciones tradicionales elegidas en Alemania y Francia.

En suma, limitaciones institucionales similares no conducen a resultados iguales. La diferencia radica en los distintos legados y preferencias de los partidos y gobiernos socialdemócratas ■

Analizaremos ahora el tema desde el enfoque centrado en actores. Los partidos opositores y los socios de una coalición pueden limitar el margen de manobra y orientar la acción política de manera decisiva. De los seis casos analizados, tres se encontraban en una situación favorable para formar un gobierno de un solo partido. En Gran Bretaña, el Partido Laborista contaba con la mayoría más importante desde la posguerra (durante el primer mandato) y una cómoda mayoría (durante el segundo y el tercer periodo). Los socialdemócratas de Dinamarca y Suecia, al no contar con mayoría parlamentaria, conformaron las denominadas «coaliciones legislativas» con partidos de derecha o de izquierda. Esto implica que tanto el gobierno laborista británico como los de Dinamarca y Suecia (aunque en menor medida) no estuvieron limitados por otros partidos. Sin embargo, en ocasiones, tuvieron que conciliar posiciones dentro de coaliciones legislativas informales.

31. W. Merkel: «Institutions and Reform Policy: Three Case Studies on the Veto Player Theory», *Working Paper* 186, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Juan March), 2003.

En los Países Bajos, Alemania y Francia, los partidos socialdemócratas formaron gobiernos de coaliciones formales. En el caso de los Países Bajos, el PvdA formó una coalición con dos partidos liberales que lo llevó a hacer concesiones, especialmente en materia de política fiscal. En Francia, la izquierda plural (*gauche plurielle*) fue una coalición en la que todos los partidos competían por exhibir posiciones izquierdistas, lo cual condujo a políticas más tradicionales y limitó los cambios. En Alemania, los verdes que integraban la coalición que lideraba el SPD incidieron sobre todo en las políticas ecológicas y en las relaciones exteriores, pero su impacto sobre las políticas fiscales, sociales y de empleo fue reducido³².

Con respecto a la competencia partidaria, podemos observar dos esquemas: por un lado, la fragmentación de los partidos opositores en Suecia y Dinamarca y la orientación promercado del Partido Conservador de Gran Bretaña; por otro lado, los partidos de la democracia cristiana (o de la burguesía gaullista) de Alemania, Francia y los Países Bajos. Este esquema explica en gran medida el comportamiento más audaz de los partidos escandinavos y las políticas más tradicionales impulsadas en Alemania y Francia. En Francia, los partidos gaullistas, de orientación estatista, limitaron el margen de maniobra del gobierno hacia el centro. En Alemania, la libertad de acción del SPD se vio limitada por los demócratacristianos.

En suma, el socio de la coalición (los liberales que acompañaron a la socialdemocracia en los Países Bajos o los diferentes partidos de izquierda que formaron gobierno junto al PS en Francia), así como el carácter del principal opositor³³ (fragmentado o unificado, liberal o socialcristiano), constituyen una explicación más adecuada de las políticas implementadas que el marco institucional: en Suecia y Dinamarca, la posición preponderante de la socialdemocracia en la competencia partidaria ofreció un abanico amplio de opciones de coalición que permitió implementar reformas en el bienestar social. En Alemania y Francia, la competencia partidaria impidió profundizar las reformas debido a la existencia de una coalición de izquierda. En Gran Bretaña, la competencia partidaria le dio mucha libertad de acción a la derecha. En los Países Bajos, el socio de la coalición exigió un movimiento hacia la derecha.

32. Christoph Egle: «Deutschland: der blockierte Musterknabe» en Thomas Meyer (ed.): *Praxis der Sozialen Demokratie*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, p. 273 y ss.

33. Limitamos nuestro análisis presente al principal opositor de la burguesía. Sin embargo, la existencia y la fuerza de otros partidos de izquierda también son factores importantes. Además, las constelaciones y las relaciones entre los socialdemócratas y sus opositores de izquierda parecen ser algo inestables en el tiempo en Alemania, Francia y los Países Bajos.

■ Conclusiones

Los planteos anteriores no implican soslayar la importancia de las instituciones. En ocasiones, pueden influir sobre la capacidad de reforma de manera significativa. Por ejemplo, el sistema electoral mayoritario británico obliga al Partido Laborista a conquistar al votante de centro. En este caso, el giro a la derecha fue una condición para ganar las elecciones.

Pero en general las instituciones, sin considerar a los actores, no alcanzan a explicar el cambio político. Es inútil determinar quién tiene más importancia, si los actores o las instituciones, pues es la combinación entre la configuración de los actores y su interacción en un marco estructural la que determina la capacidad de reforma. Considerar las preferencias y las estrategias de los actores tiene consecuencias para los estudios comparativos.

El análisis de los seis gobiernos socialdemócratas demuestra que el cambio de estrategias y objetivos no se produce simultáneamente. Las estrategias e instrumentos de las políticas se pueden modificar sin abandonar los objetivos tradicionales. Los gobiernos socialdemócratas de los países escandinavos lo demostraron con su notable desempeño. Sin embargo, los partidos socialdemócratas que no modificaron sus clásicas estrategias han fracasado en alcanzar sus objetivos tradicionales de pleno empleo y justicia social. Una vez más, en momentos de cambios acelerados, una conversión bien elaborada resulta más adecuada para lograr los objetivos tradicionales que una ortodoxia incapaz de modificar las estrategias y los instrumentos. □

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Junio de 2008

México, D.F.

Nº 83

AMÉRICA LATINA: **Bosco Martí Ascencio**, Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. **Arturo C. Sotomayor Velázquez**, Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. **Rafael I. Montoya Bayardo**, Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. **Rubén Laufer**, China y las clases dirigentes de América Latina: gestación y bases de una relación especial. **Valeria Marina Valle**, El liderazgo en el Mercosur frente al dilema etanol vs. petróleo. **Rodrigo Salazar Elena**, La política exterior de Hugo Chávez.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ricardo Flores Magón Nº 2, 1er. piso, Ala "A", Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc. México d.f., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.

Nuevos gobiernos en América del Sur

*Del destino
a la construcción
de un futuro*

América del Sur vive una etapa de cambio. Luego de las reformas neoliberales y sus desastrosos resultados, han llegado al poder actores, como los movimientos indígenas, que hasta hace poco tiempo estaban marginados. Pero para entender hacia dónde va la región es necesario diferenciar, sin caer en simplificaciones, dos procesos: el de los países del Cono Sur, que dejaron atrás la etapa neoliberal y hoy han logrado altas tasas de crecimiento y una mejora de los indicadores sociales; y el de los países andinos, con economías más primarizadas y una historia de fuerte exclusión social, que atraviesan un verdadero cambio de época. El artículo sostiene que no se trata de visiones realistas contra otras idealistas, ni de una izquierda buena contra una mala, sino de diferentes circunstancias históricas y diferentes intereses.

MARCO AURÉLIO GARCIA

Marcada desde hace décadas por desequilibrios económicos, desigualdades sociales y autoritarismo político, América del Sur experimenta, desde fines de los 90, transformaciones políticas, económicas y sociales profundas y aceleradas. La reciente elección de Fernando Lugo como presidente de

Marco Aurélio Garcia: profesor de Historia de la Universidad Estadual de Campinas y Asesor Especial de Política Exterior del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Palabras claves: cambio político, integración, izquierda, América del Sur.

Nota: las opiniones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no involucran necesariamente las posiciones del gobierno brasileño. Una versión sintética de este texto fue publicada en portugués (*Teoria e Debate* Nº 75, 1-2/2008) y en español (*Umbrales* Nº 5, 2008).

Paraguay, poniendo fin a más de 60 años de hegemonía del Partido Colorado, parece confirmar ese movimiento.

El crecimiento de la economía sudamericana revierte la prolongada tendencia recesiva del pasado reciente. Y ha llegado acompañado de un equilibrio macroeconómico sin precedentes: baja inflación, buena situación fiscal, superávit de las cuentas externas y considerables reservas monetarias. A pesar de la persistencia de graves problemas sociales –pesada herencia del pasado–, el crecimiento ha permitido la expansión del empleo y de la riqueza y, en mayor o menor medida, la reducción de la pobreza y de la desigualdad. A esta mejora de la situación social contribuye también una serie de políticas públicas aplicadas por casi todos los gobiernos en el área de la educación, la salud, la vivienda y el saneamiento, además de los programas de transferencia de renta.

Pero no se trata solo de un buen contexto económico. La situación es también inédita desde el punto de vista político: todos los gobiernos sudamericanos son resultado de elecciones libres y democráticas, con una amplia participación popular, que han permitido el ascenso de nuevos actores hasta hace poco relegados a los entretelones de la escena política, como los pueblos originarios.

En este marco, es posible que la fuerza que ganaron las propuestas de integración regional de América del Sur derive de la percepción –que tienen tanto los gobiernos como la sociedad civil– acerca de las transformaciones en curso en el mundo actual. De ser cierta la tendencia a la configuración de un mundo multipolar que reemplazaría a un unilateralismo hoy en crisis, se abren grandes perspectivas para la región. Considerada como un todo, América del Sur tiene más posibilidades de lograr una inserción competitiva en el mundo que cualquiera de sus países aisladamente, por más importante que este sea.

América del Sur dispone de la mayor base energética del planeta si se consideran sus reservas de petróleo y gas, su potencial de energía hídrica, sus centrales nucleares y la incipiente industria de los agrocombustibles. Además, cuenta con más de un tercio del agua del mundo, lo que le permite ser una gran productora de alimentos. Su territorio, extenso y variado, cuenta con considerables reservas de biodiversidad, en gran parte no explotadas y ni siquiera conocidas. Algunos de sus países poseen un significativo parque industrial, así como universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia. El tamaño de su población y de su PIB también es un elemento importante para las pretensiones de convertirse en un actor global.

A todo esto se agrega el hecho de que América del Sur es una zona de paz en la que, con excepción del conflicto colombiano, que por otra parte se ha reducido sensiblemente en los últimos meses, no se verifican situaciones de beligerancia, como sí ocurre en otras regiones del mundo. A diferencia de lo que sucede en buena parte del planeta, la región no se encuentra golpeada por conflictos étnicos o religiosos.

Finalmente, se trata de un continente que, en su diversidad, presenta referencias culturales comunes. La cercanía entre el español y el portugués crea un espacio de entendimiento y comprensión entre sus habitantes que no se encuentra en otras regiones del planeta.

Para lograr una integración que permita asegurar una presencia global, América del Sur necesita garantizar el crecimiento sustentable para enfrentar su mayor desafío: la persistencia de la pobreza y, sobre todo, de la desigualdad social. En la agenda –además de la cuestión social, pero ligada a ella– figura también la construcción de una infraestructura física y energética capaz de dar viabilidad y consistencia a la integración. No por casualidad esas cuestiones, junto con la

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países ■

creación de nuevos mecanismos financieros como el Banco del Sur, están en el centro de las discusiones de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado en mayo en la histórica reunión en Brasilia.

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza –sin hablar de los conflictos y retrocesos

eventuales– puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países. A eso dedicamos las siguientes líneas.

■ En el Cono Sur

No se pretende construir aquí una tipología de países, procedimiento peligroso que tiende a aniquilar especificidades y producir falsas coincidencias o antagonismos. Sin embargo, es posible descubrir afinidades y diferencias históricas que ayudan a la comprensión del complejo mosaico que es América del Sur.

En ese sentido, se pueden establecer similitudes entre las situaciones de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, por un lado, e identificar los parecidos en la evolución de países como Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia, por otro.

Los cuatro países del Cono Sur sufrieron, en los 60 y 70, profundas crisis económicas y sociales que ocasionaron graves perjuicios políticos. Aunque con economías diferenciadas, enfrentaron en ese periodo la crisis de sus proyectos nacional-desarrollistas que, por medio de una industrialización sustitutiva de importaciones más o menos radical, habían producido una considerable transformación en la economía y en la sociedad, especialmente a partir de los años 30 y 40.

En la caída del vacilante reformismo del presidente João Goulart en Brasil, en las sucesivas *impasses* del peronismo argentino –desde el desplazamiento del general Juan Perón en 1955 hasta la metamorfosis de los 70–, en el final trágico de la experiencia del socialismo chileno o en el colapso del modelo de bienestar uruguayo se revelaron, aunque en forma diferenciada y alternada, los límites del proyecto nacional-desarrollista. En algunos casos, se verificó la incapacidad de generar crecimiento y estabilidad macroeconómica y lograr un proceso de distribución de la riqueza sostenible que atendiese las crecientes demandas de aquellos que ingresaban en la sociedad de masas en construcción. En otros casos, predominó la incapacidad de combinar desarrollo con democracia.

El golpe de 1964 en Brasil, la secuencia de aventuras militares en Argentina desde 1955 hasta 1983, el ascenso de Augusto Pinochet en Chile y la evolución autoritaria de Uruguay tuvieron como motor la voluntad conservadora de frenar las fuertes movilizaciones populares que demandaban reformas estructurales en el modelo hegemónico. El proceso de radicalización social y político que precedió los golpes de Estado en esos cuatro países, más allá de los contenidos ideológicos que asumió en cada uno –más a la izquierda o más a la derecha–, reflejaba los límites del modelo de desarrollo económico y político en curso.

La violencia de los golpes de Estado fue directamente proporcional al peso de los movimientos sociales, en especial de sus organizaciones sindicales y partidarias. Las dictaduras militares coincidieron en el rechazo a la democracia y a las prácticas e instituciones del Estado de derecho, pero mostraron grandes diferencias en lo que se refiere a las opciones de política económica elegidas. En Chile, Argentina y Uruguay se optó por una orientación neoliberal, con fuertes componentes antiindustrializadores reforzados por una profunda

apertura externa. Los militares brasileños, tras un breve ajuste en los primeros años de la dictadura, profundizaron, en cambio, el modelo nacional-desarrollista, aunque agravando sus características autoritarias y favoreciendo la concentración de la riqueza.

Las consecuencias fueron distintas: en los tres primeros países, la política neoliberal, además de golpear estructuralmente a las clases trabajadoras, descansó en una cruel represión política a las organizaciones populares. En Brasil, el desarrollismo de los militares –si bien golpeó a los sindicatos y a los partidos y grupos de izquierda– generó una expansión enorme de las capas trabajadoras que hizo que, a pesar de la represión mencionada, surgiera un sindicalismo de tipo nuevo, que a su vez fue el origen del Partido de los Trabajadores (PT).

Esas realidades diversas tuvieron consecuencias diferentes en el proceso de democratización que siguió al fin de las dictaduras en los cuatro países. La transición hacia la democracia ocurrió al mismo tiempo que la implementación de políticas de ajuste con las que supuestamente se buscaba enfrentar los desequilibrios macroeconómicos (la inflación aguda y el peso insoportable de la deuda externa). Esto, según se decía, sentaría las condiciones para la recuperación del crecimiento. En Brasil, el ajuste se aplicó más tarde, recién en los 90, debido justamente al peso de la movilización de los trabajadores y a la resistencia de sectores empresariales y de las clases medias.

Los resultados fueron, en todos los casos, opuestos a las promesas de los sectores conservadores. No se logró el equilibrio macroeconómico, como quedó emblemática y trágicamente demostrado en el caso argentino. Tampoco se consiguió construir las bases para un nuevo ciclo de crecimiento. Al contrario, se desnacionalizó y se desestructuró el aparato productivo, se remató el Estado, impidiéndole ejercer incluso una función regulatoria, y se degradaron las políticas públicas, mientras se criminalizaba a los movimientos sociales. El pensamiento único buscaba descalificar cualquier alternativa, teórica o política, que contrariara sus supuestos básicos.

El fracaso de esas políticas –que condujo a los cuatro países a una profunda crisis económica y social, cuando no institucional– provocó la ola renovadora que permitió las sucesivas victorias de la Concertación en Chile, los dos triunfos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, la llegada al poder de Néstor Kirchner y la posterior elección de Cristina Fernández en Argentina, y la victoria de Tabaré Vázquez en Uruguay.

Las diferencias en las políticas económicas aplicadas en cada uno de los países corresponden menos a las posturas ideológicas de sus gobernantes que a condicionamientos nacionales que aconsejaban un tratamiento particular y realista de situaciones muy diferentes. Pero lo central, sin intención de ensayar un ejercicio de futurología o incluso de hacer previsiones de corto o mediano plazo, es que los cuatro países entraron en un círculo virtuoso de desarrollo que asocia crecimiento, distribución de la riqueza y fortalecimiento democrático.

Los cuatro países del Cono Sur entraron en un círculo virtuoso de desarrollo que asocia crecimiento, distribución de la riqueza y fortalecimiento democrático ■

La vulnerabilidad externa, que ocupó siempre un lugar central en la política sudamericana, aparece hoy de forma muy diferente. La mayoría de los analistas señala que la profundización de la actual crisis económica internacional no está teniendo –y no tendrá– el impacto destructor sobre América Latina que sí produjeron los episodios de crisis financiera de la década del 90.

■ ¿Un cambio de época?

El ímpetu reformador tiene en el área andina otra configuración histórica. En primer lugar, porque las economías de Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia son muy distintas de las del Cono Sur. Se trata de economías basadas en importantes fuentes energéticas –petróleo y gas– y en abundantes recursos minerales.

En buena medida, las clases dominantes de esos países no aprovecharon en el pasado el importante capital que representaban esos productos primarios para construir economías más complejas, mediante la incorporación de valor agregado al petróleo, el gas o los minerales. Tampoco utilizaron los excedentes de las exportaciones para desarrollar un sector agropecuario –tal como aconsejan las circunstancias– que permitiera atender, como mínimo, al mercado interno. Y fueron aún menos capaces de desplegar una iniciativa industrial consistente. En pocos casos, muy circunstancialmente, se aplicaron políticas redistributivas.

En realidad, ocurrió lo contrario. Se fortaleció una clase dominante básicamente rentista y parasitaria. Y el drama de la polarización social resultante se potenció, de forma explosiva, por el fuerte componente étnico presente en algunos países, como Bolivia, Ecuador o Perú.

La vulnerabilidad externa de las economías primario-exportadoras mineras es conocida. Ya en 1929 los efectos de la crisis económica mundial en América Latina demostraron que fueron ellas las más afectadas por aquel episodio. El impacto de las crisis estructurales o transitorias sobre el equilibrio fiscal del Estado es muy fuerte en los países andinos. La experiencia del «Caracazo» –como se conoció la rebelión popular desatada en 1989 en Venezuela en respuesta a las medidas aplicadas por el gobierno bajo presión del Fondo Monetario Internacional– es un ejemplo revelador. Pero no es el único.

En estos países, la clase dominante rentista construyó sistemas políticos excluyentes. Algunos aparentemente estables, como el venezolano, en los que los partidos tradicionales se alternaron en el poder durante décadas. Otros resultaron más inestables, como revelan las sucesivas crisis en Bolivia y Ecuador o la aventura fujimorista en Perú. Pero todos se mantuvieron cada vez más lejos de las reivindicaciones populares y se mostraron poco sensibles a las demandas provenientes de la base de la sociedad, en especial de los pueblos originarios.

Este cuadro explica la evolución reciente de los países andinos, marcada por la fuerte emergencia de los sectores populares en la política. Esa irrupción ocurre en un ambiente institucionalmente frágil, incluso en descomposición. No es casual –ni mucho menos resultado de un supuesto radicalismo– que en tres de esos cuatro países se haya planteado la necesidad de una Asamblea Constituyente para reorganizar las instituciones y ajustarlas a la nueva configuración sociopolítica.

Lo que una visión simplista y conservadora llama resurgimiento del «nacionalismo populista» en el área andina, no es más que la construcción de un nuevo equilibrio político ■

Lo que una visión simplista (desde el punto de vista teórico) y conservadora (desde el político) llama resurgimiento del «nacionalismo populista» en el área andina, al que se lo hace responsable de la desestabilización de la región, no es más que la construcción de un nuevo equili-

brio político. Analistas de Europa y Estados Unidos, pero también de la región, no reparan en que el nacionalismo latinoamericano es sustancialmente distinto del nacionalismo europeo. Mientras que en Europa el nacionalismo está asociado a las experiencias históricas del nacional-socialismo en Alemania, el fascismo en Italia, el franquismo en España y el salazarismo en Portugal, o a las recientes manifestaciones de chovinismo que se multiplican en el

Viejo Continente, en América Latina la situación es muy distinta. El nacionalismo tiene aquí un tono esencialmente antiimperialista que añade a los procesos de independencia política del siglo XIX una dimensión económica y social en el siglo XX.

El populismo, mas allá de las formas antidemocráticas que asumió coyunturalmente en algunas experiencias históricas en la región, produjo una considerable ampliación del espacio público que permitió el surgimiento de nuevos derechos, no solo económicos y sociales, sino también sustentados en valores simbólicos que apuntaron hacia una ciudadanía nueva y más amplia. La oposición que sufrieron en su momento el nacionalismo cardenista en México o el populismo peronista en Argentina por parte de los sectores más conservadores de la sociedad evidencia el arraigo que esas propuestas tenían (y hasta hoy tienen) en la conciencia de las clases subalternas.

Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, lejos de ser factores de inestabilidad, representan la posibilidad real de una nueva estabilidad, fundada no en la desigualdad e inequidad social ni en el sometimiento externo, sino en la soberanía nacional y popular. En ese sentido, independientemente de las diferencias de apreciación que pueda haber respecto de las experiencias en curso en Venezuela, Bolivia y Ecuador, es evidente que esos países viven mucho más que una época de cambios. Como dice Rafael Correa, se encuentran ante un cambio de época.

Los síntomas de inestabilidad que algunos detectan en esos ricos procesos políticos son fundamentalmente signos similares a los de otros cambios de época que se produjeron en la historia. E incluso la realidad peruana no es ajena a este cuadro. No por casualidad, en la segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales se enfrentaron dos proyectos de base popular: el reformismo aprista de Alan García y el proyecto reformista de Ollanta Humala.

■ Palabras finales

El carácter esquemático de estas notas se explica no solo por las limitaciones analíticas del autor; también por el ritmo acelerado del proceso de cambio político en curso en América del Sur, que además produce efectos de demostración que influyen también en otras regiones, como América Central. En cualquier caso, se intentó, con las limitaciones del caso, ofrecer un escenario posible para comprender las transformaciones que vive la región.

Esto tal vez ayude a entender una paradoja: el hecho de que el fuerte ímpetu reformista –económico, social y político– de América del Sur, que implica un impulso a los proyectos de integración regional, viene acompañado, al mismo tiempo, de tendencias centrífugas y de conflictos que crean dificultades a esta misma integración. El tema está fuera de los propósitos de esta reflexión, pero de todos se puede afirmar que la comprensión de los procesos que se desarrollan actualmente en América del Sur permitirá interpretar no solo las formulaciones más generales de la actual política exterior brasileña, sino también sus manifestaciones prácticas.

Los dilemas que vive la región no son el resultado de visiones realistas, por un lado, contra posiciones ideológicas y voluntaristas, por el otro. Tampoco son la consecuencia de dos izquierdas, una buena y otra mala. Sencillamente, reflejan percepciones –y sobre todo intereses– diferenciados, aunque para quienes se acostumbraron a una América del Sur monocorde esto pueda resultar chocante.

Muchos pensaban que la evolución sudamericana era una simple cuestión de destino. No perciben, o no quieren percibir, que la historia es, ante todo, una construcción humana. ☐

POLÍTICA **y gobierno**

Segundo semestre de 2008

México, D.F.

Vol. XV N^o 2

ARTÍCULOS: **Ma. Amparo Casar**, Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. **Patricia Otero Felipe**, Selección de candidatos en los partidos panameños: Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático. **Covadonga Meseguer y Fabrizio Gilardi**, Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. **Gonzalo Caballero Míguez**, El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: Un análisis histórico institucional. RESEÑAS: Carlos Moreno Jaimes, Francisco Sales Heredia, Raymond Robertson, Jonathan Hiskey, Patricio Navia, John Bailey.

Política y Gobierno es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Km 16,5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, DF. Apartado postal 116-114, 01130 México, DF. Tel.: 727.9836/727.9800, ext. 2202. Fax: 570.4277/727.9876. Correo electrónico: <politicaygobierno@cide.edu>. Página web: <www.politicaygobierno.cide.edu>.

Las dos almas de la izquierda reformista argentina

Desde la irrupción del peronismo en 1945, la izquierda reformista argentina vive en permanente división: por un lado, un sector que reivindica el rol histórico de Juan Perón y asume una postura «nacional-popular»; por otro, un grupo más cercano a los paradigmas de la socialdemocracia. Esta división, que recorre el último medio siglo, se reactualiza hoy, en tiempos de Kirchner. El artículo sostiene que la heterogeneidad de la izquierda argentina, mayor que la que existe en países como Uruguay o Brasil, no debería ser solo motivo de disputas y enfrentamientos. Podría ser también una oportunidad para fomentar un diálogo fecundo entre ambas tendencias, pues la alternativa política al proceso de reformas iniciado en Argentina no es un gobierno de izquierda mejor, sino el retorno de un neoliberalismo apenas disfrazado.

EDGARDO MOCCA

El debate político latinoamericano suele caracterizarse por una llamativa sincronía. En los años 60, los problemas del desarrollo y la dependencia ocupaban el centro de la escena. Era el tiempo en que la Revolución Cubana estremecía las prudentes estrategias de los partidos comunistas «oficiales» y activaba la insurgencia armada. Como reacción frente a esto, Estados Unidos procuraba elaborar una respuesta activa, bajo la inspiración de la teoría de la modernización, expuesta por Walt Whitman Rostow en su muy difundido folleto *Las etapas del crecimiento económico*: la Alianza para el Progreso, lanzada por John F. Kennedy, fue el producto político regional emblemático de la época.

Edgardo Mocca: politólogo argentino, profesor de la Universidad de Buenos Aires y director de la revista *Umbrales*, que edita el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes).

Palabras claves: política, izquierda, progresismo, socialdemocracia, Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina.

El tablero de la discusión intelectual y la lucha política quedaba claramente dividido entre reformistas y revolucionarios.

El golpe militar contra el gobierno de la Unidad Popular en Chile definió la década siguiente como el tiempo de las dictaduras militares, directa o indirectamente sostenidas por EEUU. La periodización es relativa y se construye sobre la base de acontecimientos, como el chileno, cargados de valor simbólico: conviene recordar que Brasil ya vivía en un régimen autoritario desde 1964 y Paraguay, desde 1954, mientras que Argentina había sufrido una dictadura militar entre 1966 y 1973 y volvería a soportar un golpe de Estado en 1976.

La siguiente década, la de 1980, estuvo signada por el clima de las «transiciones democráticas» e impregnada por los nuevos aires de la centralidad de la democracia y las reformas institucionales. La literatura politológica del periodo está saturada por las protestas institucionalistas sobre el efecto deletéreo del presidencialismo en la historia democrática. La exploración de nuevos diseños institucionales capaces de asegurar estabilidad sustituyó a la problemática del desarrollo y la dependencia como eje de los debates.

Con la crisis de finales de esa década, entramos en la era de las reformas «estructurales», eufemismo de moda en aquellos tiempos para hacer referencia a los procesos de apertura indiscriminada, liberalización y privatización, ejecutados según la normativa del Consenso de Washington. En buena parte de la literatura académico-política de esos años (sin exceptuar a muchos estudiosos de inspiración progresista), la preocupación principal estaba centrada en cómo administrar políticamente las demandas «reformistas» neoliberales, que se consideraban un proceso necesario e ineluctable.

Idéntica sincronía recorre hoy la discusión sobre el «giro a la izquierda» de la región. Y como en todos los demás casos, el debate suele estar invadido por aspiraciones de generalización que corren el riesgo de borrar las especificidades nacionales y subregionales. Sin embargo, y aun con esas especificidades, el paisaje regional tiene rasgos comunes: el regreso del Estado y de la política al centro de una escena antes ideológicamente ocupada por la lógica del mercado y del individuo calculador de costos y beneficios personales; la centralidad de la agenda de la igualdad y la lucha contra la pobreza; la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas prácticas políticas; la crisis –fuertemente desigual entre los diferentes países– de los partidos políticos tradicionales y el desarrollo de una nueva oleada de movilización y conflictividad social parecen ser algunos de esos rasgos.



Cierta interpretación, muy en boga entre analistas, comunicadores y actores políticos, clasifica a los nuevos y no tan nuevos gobiernos de la región según su pertenencia a dos «tipos ideales»: gobiernos populistas, por un lado, y socialdemócratas o de izquierda moderada (o «moderna», según algunos), por otro. La tipología es adoptada, aunque obviamente con juicios de valor simétricamente antagónicos, por las derechas noventistas y por las izquierdas de la Guerra Fría. Los gobiernos de Chile, Uruguay y Brasil (con reticencias en este último caso) son presentados como pragmáticos y realistas en sus programas económicos, abiertos al mundo, respetuosos de la institucionalidad y partidarios de un acercamiento inteligente a EEUU. Por su parte, los de Venezuela, Bolivia y Ecuador son descritos como gobiernos «populistas», en la acepción que de este discutido término hace el Departamento de Estado norteamericano; es decir, gobiernos paternalistas y autoritarios en lo interior, confrontativos en lo exterior y poco respetuosos de la institucionalidad democrática.

**El giro político en la región
significa la apertura de
un fuerte capítulo social
de los procesos democráticos
que hoy abarcan a casi la
totalidad de América Latina ■**

Esa clasificación merece ser puesta en cuestión. Aunque parezca curioso, la tipología niega tanto lo que tienen en común los procesos políticos de esos países, como lo que los diferencia en el terreno histórico concreto. Lo que tienen en común lo ha puesto de relieve, recientemente y con mucha precisión,

el latinoamericanista francés Alain Rouquié¹: en su conjunto, dice, el giro político en la región significa la apertura de un fuerte capítulo social de los procesos democráticos que hoy abarcan a casi la totalidad de América Latina. En todos los casos –incluida la exitosa transición chilena– estamos ante la demanda de un compromiso incumplido de la democracia, el de la justicia social. El recetario único de los organismos internacionales de crédito durante la década de 1990, que diera en llamarse «Consenso de Washington», luce agotado, y no en términos teóricos o técnicos sino en la pública evidencia de que nuestra región es la más desigual del mundo, y que esa desigualdad creció dramáticamente en la época de las «reformas estructurales».

Resulta interesante el intento de comprender los dilemas de la izquierda democrática en América Latina en el contexto de una reflexión realizada a propósito de la experiencia progresista en Europa. En su artículo «La izquierda

1. Alain Rouquié: «El jardín de los senderos que se bifurcan» en *Temas y Debates* N° 13, 8/2007.

después de la 'tercera vía', Ernst Hillebrand habla del fin de un ciclo político-ideológico, el del proyecto «centrista y tecnocrático» de la «tercera vía» (o el «nuevo centro», como se lo llamó en Alemania)². En este rico análisis se incluyen aspectos de extraordinario interés, como la crisis de la relación entre las fuerzas de la centroizquierda con sus electorados tradicionales de los sectores más humildes de la población, el fracaso de una visión simplista sobre el agotamiento de los Estados-nación en el curso de la globalización –lo que conllevó a la subestimación de los sentimientos nacionales– y el acomodamiento de las izquierdas al discurso economicista del neoliberalismo. La centroizquierda europea, parece ser la conclusión, no ilusiona ni entusiasma a las fuerzas sociales que se ven afectadas por los nuevos problemas demográficos, culturales, sociales y ambientales desatados en los últimos años.

También en nuestra región, las izquierdas tienen que enfrentar el nuevo paisaje sociocultural de fragmentación, descomposición y desagregación de los intereses colectivos. ¿Cómo encarar una acción política que adopte el rumbo de la radicalidad democrática, consustancial a la izquierda, en el marco de esta nueva configuración social? Ese es uno de los dilemas de la izquierda latinoamericana y, por lo que parece, no solo de la latinoamericana. También nosotros atravesamos la moda de la «tercera vía»; muchas de nuestras fuerzas progresistas asumieron compromisos ideológicos con la modernización neoliberal y aceptaron reducirse a ser una «izquierda cultural», en los términos de Richard Rorty³, poco eficaz a la hora de situar la «cuestión social» en la agenda de nuestros capitalismo.

El nuevo escenario político latinoamericano es complejo, heterogéneo y cambiante. Su tendencia general es promisoria, en la medida en que ha devuelto al territorio de la política un conjunto de temas que habían sido «naturalizados» y sometidos a la lógica del «pensamiento único» neoliberal. Se ha reabierto el debate del Estado en relación con el mercado; en muchos países se asiste a una marcada reactivación de los movimientos populares; vuelve a plantearse en términos nuevos la cuestión de la independencia económica y política de las naciones, hoy asociada a la necesidad de fortalecer los procesos de integración regional. En esas condiciones, no es aconsejable la utilización de herramientas analíticas más cercanas a la descalificación política que a una intelección profunda de los procesos en curso. Como ha dicho

2. E. Hillebrand: «La izquierda después de la 'tercera vía'» en *Nueva Sociedad* N° 211, 9-10/2007, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3454_1.pdf>.

3. R. Rorty: *Forjar nuestro país*, Paidós, Barcelona, 1999.

Rouquié, la mera utilización del término populismo, «concepto de pacotilla, polémico y vacío, quita toda seriedad al análisis»⁴.

Para las fuerzas de izquierda inspiradas en la tradición socialdemócrata, parece más provechosa la promoción de un diálogo crítico y abierto con las fuerzas populares que provienen de otras herencias político-culturales y que están hoy en el centro de los cambios que se producen en la región. Está claro que en nuestros países la alternativa al rumbo transformador que hoy avanza por distintos caminos no es una izquierda más «clásica», sino la recuperación de la iniciativa por parte del neoliberalismo.

■ Las dos almas de la izquierda argentina

Si tuviéramos que definir el campo potencial de la izquierda reformista argentina habría que admitir su heterogeneidad cultural e ideológica. Una heterogeneidad mayor que la que existe en países como Chile y Uruguay y también mayor que la que caracteriza a las izquierdas europeas; una diversidad que tiene raíces históricas y cuya principal referencia es la emergencia del peronismo a mediados de la década de 1940 del siglo pasado.

Hasta entonces, la izquierda argentina se expresaba principalmente a través de dos partidos, el Socialista y el Comunista, que se reconocían a sí mismos como herederos críticos del liberalismo argentino. En palabras del peruano José Carlos Mariátegui, pensaban que el destino de todo liberalismo auténtico es preparar el camino al socialismo. Esa articulación entre liberalismo y socialismo ya había entrado en crisis durante la década de 1930; el triunfo del peronismo en 1945 y la historia posterior a su derrocamiento por un golpe de Estado en 1955 pondrían en escena una articulación alternativa: la del socialismo con el nacionalismo. Excede las pretensiones de este trabajo analizar la compleja causalidad y la vastedad de consecuencias ideológicas y culturales que supuso la irrupción del peronismo. Para sus propósitos, es suficiente consignar que la amalgama discursiva y práctica entre avances sociales impulsados desde el Estado, definiciones políticas de corte antiimperialista y tensas relaciones con la ideología y las instituciones de la democracia liberal que produjo el movimiento de Perón dejó profundas huellas en el perfil político-cultural de la izquierda argentina. Desde entonces, el alma «liberal-socialista» convive y lucha con la tradición «nacional-popular», a partir de relatos

4. Alain Rouquié: ob. cit.

alternativos y a veces antagónicos del pasado y de interpretaciones igualmente encontradas sobre el presente.

El peronismo nunca se autodefinió como «de izquierda». Sin embargo, las reformas impulsadas durante su primer gobierno significaron la definitiva incorporación política de grandes masas trabajadoras, hasta entonces excluidas de la escena. Las izquierdas de cuño socialista se situaron, en lo fundamental, en la oposición al gobierno de Perón, sobre la base de denunciar los aspectos corporativos y autoritarios de su régimen político. Después de 1955, la interpretación del movimiento derrocado pasó a ser el punto central de la agenda

El peronismo nunca se autodefinió como «de izquierda». Sin embargo, las reformas impulsadas durante su primer gobierno significaron la definitiva incorporación política de grandes masas trabajadoras ■

política argentina; aun quienes sostenían y auspiciaban la «desperonización» de la sociedad reconocieron que la política no volvería a ser igual a lo que era antes de la experiencia iniciada en 1945, y que los motivos nacional-populares del peronismo ya no podían ser excluidos de la escena. En la propia izquierda socialista hubo un movimiento de revalorización y reapropiación de esos elementos que produjo cambios internos y rupturas en los partidos de esa inspiración.

Mientras tanto, la cada vez más activa resistencia del peronismo a los regímenes militares y civiles basados en su proscripción creó el ambiente propicio para la radicalización de amplios sectores y –bajo el influjo del clima de época propio de la Revolución Cubana– desembocó en la constitución de una influyente corriente de izquierda peronista con importantes bases sociales. Las organizaciones armadas que protagonizaron la violencia de los años 70 son, en su diversidad ideológico-política, testimonio de esas transformaciones en la configuración de la izquierda argentina. Por otro lado, desde el ascenso de Perón en 1945 las izquierdas que permanecieron fieles a la inspiración socialista y comunista no volvieron a alcanzar posiciones decisivas en el movimiento sindical –que se mantuvo en lo fundamental bajo la dirección del peronismo– y sus desempeños electorales no tuvieron gravitación en la escena política nacional. La tajante divisoria de aguas entre peronistas y antiperonistas siguió –y en buena medida sigue– circulando dentro del territorio político de la izquierda.

■ El reformismo en los años de Carlos Menem

El año 1989 es un parteaguas histórico en el mundo y en la vida política argentina. Con una llamativa simultaneidad, implosionaba en Europa el «socialismo real» y estallaba un paradigma socioeconómico en la Argentina. Mientras se derrumbaba el Muro de Berlín, el incendio hiperinflacionario cerraba una larga etapa histórica en el país, cuyo comienzo podría fecharse en las décadas de 1930 y 1940, caracterizadas por un desarrollo centrado en el mercado interno y la centralidad del Estado en el arbitraje de la puja distributiva intercorporativa. Fue una simultaneidad muy significativa porque le permitió a Carlos Menem⁵ anclar el más profundo viraje sociocultural en varias décadas en un sentido común que recorría el mundo. La quiebra del comunismo, la crisis de los Estados de Bienestar europeos, la emergencia de un mundo globalizado, la nueva centralidad del individuo liberado de los «lastres corporativos», la competitividad y la inserción mundial como únicos caminos posibles, entre otros tópicos de la época, constituyeron una amalgama argumental capaz de situar a la defensiva a cualquier adversario.

Ninguno de los afluentes centrales de la izquierda argentina saldría indemne de este temporal de época. Los sectores más progresistas del peronismo tenían que dar cuenta del hecho notable de que era un gobierno peronista el que ponía en marcha un proceso de transformaciones raigales en clave neoconservadora. Menem no les ahorró ningún disgusto: vieron cómo uno de los militares del golpe de Estado que en 1955 derribó el segundo gobierno de Perón pasaba a ser un nuevo compañero de ruta del presidente, soportaron la proclamación de las «relaciones carnales» con EEUU en tiempos de la primera invasión al Golfo, y hasta los militares que en la década de 1970 encabezaron el terrorismo de Estado en nombre de la Doctrina de Seguridad Nacional fueron indultados por el gobierno. El lugar de la izquierda no peronista no fue más confortable: con el Muro de Berlín se derrumbó una mitología cuya fascinación había desbordado notablemente los límites del comunismo prosoviético para constituir un punto de referencia reconocido aun por sus más encendidos críticos.

En los primeros años de la década de 1990, en un clima de desaliento y perplejidad, nació una de las experiencias más ricas que hoy puedan situarse en

5. Gobernador de la provincia de La Rioja, el peronista Carlos Menem se impuso en las elecciones de 1989 con un discurso confusamente nacionalista y productivista. Sin embargo, una vez en el poder, lideró el proceso de reformas neoliberales.

el lugar de referencia y antecedente de este inexistente, y acaso improbable, sujeto político del reformismo argentino. Y una de las fuerzas impulsoras de esa experiencia, acaso la principal, surgió de una escisión del peronismo: el llamado «Grupo de los Ocho», que se alejó del partido invocando la necesidad de rescatarlo de lo que interpretaban como la traición de Menem. Esa apelación en clave peronista no sobrevivió demasiado

al rotundo fracaso de esta nueva corriente política en las elecciones parlamentarias de 1991, en las que el menemismo revalidó su primacía electoral obtenida dos años antes.

Sin embargo, liderada por uno de los principales dirigentes del «Grupo de los Ocho», Carlos «Chacho» Álvarez, se fue desarrollando una de las experiencias más novedosas e interesantes del campo progresista argentino. Alrededor de este proyecto se reunió una vastedad de grupos disidentes de partidos de izquierda clásicos. De la experiencia de lo que se constituyó primero como Frente Grande y luego se llamó Frente País Solidario (Frepaso), con la participación del socialismo y del ex-gobernador peronista de Mendoza, José Bordón, interesa particularmente su discurso novedoso en el universo de la izquierda: una convocatoria a construir un progresismo de mayorías y de gobierno, a abandonar el discurso antisistema de las izquierdas de diverso origen para orientarse en la dirección de reformas concretas y viables en un sentido de justicia social y calidad institucional. La experiencia del Frepaso debe ser recuperada también, a pesar de su desastroso final, en lo que constituyó una muestra de convivencia política entre cuadros y sectores políticos progresistas de la más diversa inspiración. Fue una comprobación de que las profundas querellas internas entre las fuerzas de izquierda no se resuelven en el debate historiográfico sino en la acción política alrededor de una agenda concreta.

Sin embargo, carente de un registro realista de la creciente vulnerabilidad socioeconómica y política de la Argentina en el marco de la convertibilidad⁶, y

En los primeros años de la década de 1990, en un clima de desaliento y perplejidad, nació una de las experiencias más ricas que hoy puedan situarse en el lugar de referencia de este inexistente, y acaso improbable, sujeto político del reformismo argentino ■

6. Inaugurada en 1991, la convertibilidad estableció una paridad de uno a uno entre el peso argentino y el dólar y se convirtió en el pilar central del plan de reformas neoliberales de los 90. Sin embargo, con el paso de los años, la rigidez del esquema monetario contribuyó al proceso de deterioro social y económico que finalmente estalló en diciembre de 2001.

arrastrado por las exigencias estrictamente electorales, el Frepaso concretó una coalición política en la que quedó sumido en la pasividad ante el creciente deterioro nacional⁷. La crisis de la Alianza y el derrumbe del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 fueron el final lamentable de la experiencia. Una experiencia de la que, de todos modos, no se puede prescindir a la hora de pensar el futuro del reformismo en la Argentina.

■ Crisis y oportunidad

El estallido económico, social y político que sucedió al derrumbe de la convertibilidad en diciembre de 2001 y a la quiebra general de los contratos públicos internos y externos clausuró rotundamente una etapa de la vida nacional. No era la crisis de un gobierno: el propio régimen político y hasta la supervivencia de la comunidad política estuvieron en entredicho en aquellos días.

El pasaje marcó una extraordinaria activación de la sociedad. La clase política quedó en el centro de un huracán de furia e indignación proveniente de los más diversos sectores sociales y expresado a través de diferentes formas. A los efectos de este trabajo, tiene especial importancia el clima de ideas que se vivía en aquellos días. La derecha política e intelectual apostó hasta muy entrado el año 2002 a una deriva caótica de la situación: los pronósticos de una inevitable hiperinflación se mezclaban con el relato escandalizado del escenario de protesta social generalizada. Poco se recuerda hoy que a principios de 2002 tuvo amplia circulación periodística un *paper* que proponía la declaración de quiebra del país y la delegación de las decisiones a un comité internacional de expertos que administrara la situación⁸.

En la izquierda del espectro político tampoco se vivía un momento demasiado propicio para propuestas sensatas y gradualistas de salida de la crisis. Sin contar con el brusco ascenso a primer plano de los grupos ideológicamente más estancados del espacio –bastante marginales antes del estallido

7. En 1997, el Frepaso formó una sociedad con la Unión Cívica Radical (UCR), un partido de clase media que, junto con el peronismo, había sido el otro gran protagonista de la vida política argentina. En 1999, la Alianza, como se denominó la coalición, logró imponerse frente al candidato peronista, con las candidaturas de Fernando de la Rúa (radical) a presidente y Chacho Álvarez a vicepresidente. Frente a un escándalo de corrupción que involucró a varios senadores oficialistas y al gobierno, este último decidió renunciar a su cargo poco antes del estallido de la crisis de 2001.

8. Los economistas Ricardo Caballero y Rudi Dornbusch, profesores de la Universidad de Harvard y del MIT, respectivamente, publicaron un documento titulado «Argentina: un plan de rescate», donde proponían que el país cediera su soberanía económica por cinco años.

y después de la relativa normalización—, existía un ambiente sumamente favorable para los discursos refundacionales, aun en sectores políticos e intelectuales que hasta hacía pocos meses habían participado en el desarrollo de la comentada experiencia reformista. No faltaron quienes plantearan la necesidad de una reforma constitucional cuyo filo principal iba en el sentido de un carácter más «directo» de la democracia; no era claro el diseño de la propuesta, pero el espíritu que la animaba era de rechazo al sistema representativo.

Las posibilidades que en ese contexto podían asignarse a un curso pacífico y relativamente estable de la situación política eran ciertamente escasas. Y desde el punto de vista del signo que pudiera tener la salida de la crisis, parecían altas las probabilidades de que fuera conservador y hasta autoritario. Sin embargo, quiso la fortuna, no sin un importante grado de prudencia por parte de la mayor parte de la dirigencia política, que la crisis asumiera un curso gradualista, más pacífico y civilizado del que podía preverse. En el marco de una apreciable recuperación económica —que empezó por ser considerada por los infalibles economistas neoliberales como una «meseta» dentro de la crisis— y de una ostensible puja interna de poder en el peronismo, las elecciones de mayo de 2003 dieron nacimiento a una situación que entraña una nueva oportunidad para el reformismo.

Quiso la fortuna, no sin un importante grado de prudencia por parte de la mayor parte de la dirigencia política, que la crisis asumiera un curso gradualista, más pacífico y civilizado del que podía preverse ■

Es imposible una apreciación del actual estado de cosas en el mundo de la izquierda o del «progresismo» sin considerar las profundas huellas sembradas por la escisión histórica entre sus vertientes nacional-popular y socialista. El grupo político que, encabezado por Néstor Kirchner⁹, asumió el gobierno en mayo de 2003, tiene la marca evidente de la experiencia política de la izquierda peronista de la década de 1970. Es esa herencia, con los ajustes propios del paso del tiempo y el cambio de circunstancias, la que se deja ver en sus

9. Gobernador de una provincia patagónica, Kirchner se presentó a las elecciones del 27 de abril de 2003 con el apoyo de Eduardo Duhalde, un líder peronista que había asumido como presidente de transición luego del estallido de la crisis. En los comicios participaron, por primera vez en la historia, otros dos candidatos peronistas. En un escenario fragmentado, Kirchner obtuvo 22% de los votos y pasó a la segunda vuelta con el ex-presidente Menem, quien no se presentó al *ballottage* para evitar una derrota aplastante. El 25 de mayo, Kirchner asumió la Presidencia.

orientaciones de valor y en sus estilos de gestión. La evaluación que sobre esta experiencia hacen distintas corrientes progresistas va más allá del registro de sus fortalezas y debilidades; está impregnada de una antinomia que la política argentina no ha terminado de superar y que, como dijimos, atraviesa a la propia izquierda.

Kirchner llegó a la Presidencia en 2003 como uno de los tres candidatos del justicialismo. Su mensaje político inicial –no abandonado hasta hoy– se basaba en la necesidad de construir una herramienta política superadora de los partidos tradicionales y generar una dinámica de competencia entre centroizquierda y centroderecha. Desde las primeras medidas puestas en marcha, el gobierno muestra una manifiesta inclinación reformista y se autoincluye expresamente en la constelación de gobiernos de ese signo nacidos en la región durante los últimos años. No puede ignorarse, sin embargo, que gran parte de su base parlamentaria, los gobernadores que lo apoyan y segmentos significativos de su base social organizada provienen de la misma estructura justicialista que en su momento respaldó a Menem. Es comprensible que esta trama política incida en la política oficial y provoque una tensión entre los compromisos de renovación formulados y la permanencia de las prácticas tradicionales del peronismo. Para una parte de la dirigencia progresista, no existe tal tensión sino, lisa y llanamente, un doble discurso presidencial: mientras se emiten mensajes transformadores, se perpetúa la «vieja política», lo cual se agrava por las pulsiones «hegemonistas» del gobierno. La discusión es importante más allá del juicio sobre la actual política gubernamental en la medida en que compromete un diagnóstico del país y una perspectiva para el reformismo en la Argentina.

**Argentina participa, con sus
propias características, del
proceso de transformaciones
políticas y culturales
que recorre la región ■**

Pero el dato central es que Argentina participa, con sus propias características, del proceso de transformaciones políticas y culturales que recorre la región. Ha habido en estos años un innegable replanteo respecto del sentido común predominante en la década de 1990. Las relaciones entre Estado, mercado y actores sociales han adquirido un dinamismo imprevisible en la época de la hegemonía neoliberal. La supuestamente definitiva impotencia de los Estados nacionales para intervenir en el funcionamiento del capitalismo global ha dejado su lugar a una visión neodesarrollista que, aun en las condiciones de extraordinaria debilidad de los recursos estatales, procura devolverle a la política su capacidad de intervención en la distribución

social. El reconocimiento de esta realidad no significa aceptarla sin beneficio de inventario. El país sale de las profundidades de su más grave crisis contemporánea con enormes problemas en los más variados campos, desde una economía todavía muy vulnerable a una institucionalidad político-estatal que muestra las huellas del extraordinario vaciamiento de legitimidad sufrido. Hay una amplia agenda de temas pendientes que conciernen a una propuesta de desarrollo de mediano y largo plazo pendiente de discusión, en la que una confluencia de izquierda democrática podría dar una importante contribución.

■ La actual dispersión del progresismo

La actitud ante el gobierno nacional divide las aguas en el interior de la constelación política de la izquierda reformista. Si tomamos a los cuadros y dirigentes del Frepaso como puntos de referencia orientadores para hacer un mapa de la actual realidad, observaríamos tres grandes bloques. Una parte de esos dirigentes actúa hoy en el gobierno y forma parte de modo más o menos activo de su dispositivo político; otro sector viene actuando en la oposición, con posiciones críticas; y un tercer grupo actúa en gobiernos locales y en el de la provincia de Santa Fe¹⁰, con posiciones de independencia respecto del gobierno nacional pero sin situarse en una oposición cerrada.

Esta situación tiene una complejidad que no puede ser resuelta sobre la base de apelaciones voluntaristas que prescindan de la lógica propia de los procesos políticos democráticos en los cuales el calendario electoral interviene decisivamente a la hora de decidir conductas. Dicho de otra manera, es muy difícil concebir unidades políticas que no se expresen, en un periodo razonable, en propuestas electorales. Esta dificultad, acaso insalvable en el corto plazo, no significa que no puedan ser pensadas formas flexibles y creativas de interacción y discusión político-programática, orientadas a mantener y reforzar vínculos y crear condiciones para formas más orgánicas de coordinación. Para facilitar ese camino, sería necesario partir de las diferentes condiciones que crea cada una de las situaciones antes referidas.

Los dirigentes del arco de la izquierda reformista que actúan dentro de la fuerza gubernamental tienen una ventaja en la posibilidad de participar en un

10. Santa Fe es una importante provincia argentina cuya ciudad principal, Rosario, se encuentra en poder del Partido Socialista desde hace dos décadas. En 2007, el ex-intendente de Rosario, Hermes Binner, triunfó en las elecciones para gobernador y se consagró como el primer socialista en acceder a un cargo de esa naturaleza.

proceso de gran riqueza política. Están comprometidos, en general, con la gestión diaria, y pueden, en esas condiciones, profundizar en el tipo de decisiones necesarias en la coyuntura política. Se sienten parte de un proceso de cambios y su aporte a ese proceso les abre nuevas perspectivas sobre la realidad del país. Al mismo tiempo, este sector político sufre la ausencia de una personalidad política y un liderazgo propios, en el contexto de un gobierno fuertemente concentrado y personalizado. La etapa actual, en la que se ha colocado en el centro la reorganización del Partido Justicialista (PJ)¹¹, genera la incertidumbre sobre el futuro de la concertación política enunciada desde el kirchnerismo.

Quienes actúan en la oposición cuentan a su favor con el espacio de la crítica a los errores e inconsistencias del gobierno en una situación más difícil para este desde el punto de vista de una ampliación de demandas sociales de cada vez más compleja satisfacción. No tienen recortado su accionar por los lógicos compromisos de quien está en el gobierno y cuentan con un amplio margen de independencia política. El gran problema que enfrentan es que la oposición central al actual gobierno tiene como actores principales a sectores privilegiados de la sociedad argentina. Resulta complicado diferenciar, en el campo de la oposición, a quienes la ejercen a partir de propuestas de acción

El triunfo de la coalición progresista encabezada por el socialismo en Santa Fe es una importante novedad política para la izquierda. Genera la oportunidad de comprobar la diferencia política en la gestión de una de las principales provincias del país ■

más radicales de quienes, desde la derecha, quieren revertir la situación al clima político anterior a la crisis. En ese sentido, cuanto más sistemática y total es la oposición al kirchnerismo más se aproximan políticamente sus actores, como lo demuestran episodios políticos como la crisis entre Colombia y Ecuador y el reciente *lock out* de los productores agrícolas.

El triunfo de la coalición progresista encabezada por el socialismo en Santa Fe es una importante novedad política para la izquierda. Genera la oportunidad de comprobar la diferencia política en la gestión de una de las principales provincias del país. También el triunfo de fuerzas progresistas en un conjunto de intendencias, muy importantes algunas de ellas, permite desarrollar una

11. En 2008, luego de la elección de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta, Néstor Kirchner asumió la presidencia del PJ.

experiencia de gobierno local y fortalecer el vínculo de estas fuerzas con la sociedad. Sin embargo, la acumulación de recursos de poder provincial y local no asegura por sí misma proyección nacional; tarde o temprano, estos dirigentes y estas fuerzas se encontrarán en la situación de definirse en términos nacionales y conformar alianzas en ese sentido.

El gran desafío para esta vasta constelación política –con sus dos «almas» históricas y sus encontradas posiciones actuales– es contribuir a que no se cristalicen divisiones irreductibles que remiten más al pasado que al horizonte del país actual. Se puede y se debe evitar que la libertad democrática y la calidad institucional se piensen en contradicción con la inclusión social; que la clase media se piense al margen y en contraste con los sectores más postergados de la sociedad; que el progreso económico y social se mida según el bienestar de una parte de las personas. Necesitamos una discusión que parta de la agenda política real y no de los atrincheramientos ideológicos o de la defensa cerril de identidades o estructuras políticas, por legítimas que estas sean.

■ El futuro del reformismo

Argentina es un país periférico, situado en una región que no ocupa, acaso afortunadamente, el centro de la atención de los actores centrales del mundo globalizado. La manera de moverse en ese mundo aparece como uno de los clivajes centrales de su política. Parece claro que la opción por un proyecto de desarrollo autárquico, cerrado a los flujos internacionales de capital, no es viable; la retórica soberanista puede ser operativa a la hora de modificar un sentido común que hacía de la propia vulnerabilidad el argumento para un proyecto de apertura indiscriminada y desigual, pero no es suficiente por sí misma para sostener un modelo de desarrollo. La globalización ha modificado la escala de las políticas y las regiones pasan a ser un módulo concluyente a la hora de decidir el rumbo; el reformismo de estos días no puede prescindir de una hoja de ruta integradora audaz y concreta, centrada en lo productivo y políticamente ambiciosa, con el Mercosur como núcleo central. Desde la región y con la región es posible intervenir activamente en la agenda global; la defensa de la paz, el multilateralismo y la búsqueda de condiciones de equidad hoy ausentes en materia de comercio internacional entre el mundo en desarrollo y los países emergentes son objetivos irrenunciables que no pueden disociarse de los problemas de la seguridad que ocupan la atención de los países centrales. Tal como quedó claramente ilustrado en la reunión del Grupo de Río en Santo Domingo, donde se trató el conflicto en la región andina, la doctrina de la guerra preventiva y las facultades para violar las fronteras

nacionales en nombre de la lucha contra el terrorismo deben ser enérgicamente repudiadas.

El lugar del Estado es, sin duda, otro de los puntos centrales de la agenda. La interpretación neoliberal del mundo globalizado sentencia la caducidad definitiva del Estado-nación, bajo el doble proceso de la mundialización económica y la reivindicación de nuevas atribuciones por los poderes locales. Sin negar la necesidad de una exploración seria de nuevas instancias de gobierno político de la sociedad, lo cierto es que el Estado-nación sigue siendo la única sede de la ciudadanía política. Si la búsqueda de nuevas respuestas políticas supranacionales a la extrema libertad de movimientos del capital, particularmente el capital financiero, es reemplazada por una Vulgata antiestatista como las que predominaron en las últimas décadas, el resultado es un debilitamiento del único terreno en el que florecieron las instituciones democráticas en los últimos 200 años. Como suele recordar Jürgen Habermas, no todos los Estados nacionales son democráticos, pero no hay democracia política fuera de los Estados nacionales. Claro que la recuperación del Estado –que es la recuperación de la política– no puede pensarse desde la negación de los cambios civilizatorios de las últimas décadas. La izquierda puede pensar la

Norberto Bobbio decía que la igualdad es la «estrella polar» de la izquierda. El punto central de la agenda reformista en Argentina no puede ser ocupado sino por el problema del enorme deterioro de la trama social ■

relación entre Estado, sociedad y mercado en términos pragmáticos que se interroguen sobre los requisitos de una sociedad democrática e igualitaria, más que en clave de dogmas y relatos cerrados.

Norberto Bobbio¹² decía que la igualdad es la «estrella polar» de la izquierda. No hay izquierda sin lucha por la igualdad. El punto central

de la agenda reformista en Argentina no puede ser ocupado sino por el problema del enorme deterioro de la trama social por las múltiples fracturas, no solo económicas, sino también culturales que atraviesan nuestro país. Un sector considerable de la izquierda argentina incorporó a su acervo en los años 80 el reconocimiento de la importancia del Estado de derecho y la república democrática; es un avance al que no debería renunciarse en nombre de ningún atajo político aparente que prometa rápidas reparaciones sociales.

12. Norberto Bobbio: *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1994.

Pero la defensa de la democracia no se libra hoy solamente en el terreno del entramado institucional, ciertamente importante. Hay millones de hombres y mujeres excluidos de los circuitos productivos, educativos y culturales, expuestos a la violencia como víctimas y como victimarios. No hay ideario democrático que pueda situarse al margen del hecho de que una gran parte del *demos* carece de las mínimas condiciones para la participación en las decisiones sobre los asuntos colectivos. Cuando pensamos en el fortalecimiento institucional estamos pensando, ante todo, en un Estado que esté en condiciones de garantizar la ciudadanía a todos los habitantes del país. Que pueda cobrar impuestos con una lógica más progresiva que la actual, combatir prácticas oligopólicas, asegurar educación y salud a todos, velar por la aplicación de las leyes laborales y las que preservan la igualdad de género y los derechos de niños y adolescentes. Que esté, en fin, en condiciones de velar por una convivencia social pacífica y civilizada.

Es un momento muy apropiado para la generación de ámbitos de reflexión comunes para sectores del progresismo que vienen sosteniendo posiciones diferentes ante la coyuntura. Es muy importante que esa reflexión pueda desarrollarse en un diálogo fluido con los protagonistas de otras experiencias nacionales, particularmente de nuestra región. Se puede construir la «hoja de ruta» de un proceso de confluencia que tenga en cuenta las dificultades reales y los tiempos propios de la política. En Argentina, más de tres años nos separan de las próximas elecciones nacionales, y el año próximo habrá elecciones legislativas. Es un tiempo de reagrupamientos, de cambios y de tensiones políticas. La salida de la crisis crea nuevas condiciones y nuevos problemas.

El sistema de partidos políticos entró en una profunda crisis, como parte del derrumbe generalizado de 2001. Sus efectos todavía no han terminado de desplegarse. Contra la mayoría de los pronósticos, las viejas estructuras partidarias no implosionaron, como ocurrió por ejemplo en Venezuela, Bolivia o Ecuador. La novedad de la situación política que se inició en 2003 convive con la permanencia de estructuras que parecían haber colapsado en los días más duros de la crisis de representación. El grado de continuidad institucional, que es una conquista de la democracia argentina, trajo aparejada la necesidad de esta convivencia entre nuevos fenómenos y viejas formas políticas. Sin embargo, hay espacio para nuevos reagrupamientos; de hecho, la derecha político-mediática impulsa una alternativa que, bajo la reivindicación de la «calidad institucional» y apoyándose en errores y dificultades del gobierno, reagrupe a la oposición con el concurso de un sector del peronismo que rechaza el actual rumbo político.

Es lógico que el kirchnerismo aspire a institucionalizar el PJ, que constituye hoy lo principal de la base de apoyo organizado al actual gobierno en el Congreso y en las provincias. Pero será muy difícil que con ese solo respaldo pueda generarse, además de gobernabilidad, el apoyo y entusiasmo que demanda una agenda de transformaciones como la emprendida. Las fuerzas progresistas que no están ni se proponen estar en el PJ deben alcanzar un nivel de interlocución inteligente e independiente con el gobierno; un diálogo que exprese compromiso general y disposición a la unidad, desde una personalidad política e iniciativas propias. El calendario electoral puede ser visto también como una oportunidad. En 2009 no está en juego la Presidencia. Se trata por lo tanto de una ocasión para producir experiencias de reagrupamiento progresista en un conjunto de distritos y para consagrar nuevos liderazgos con proyección nacional, sobre la base de un amplio arco de alianzas políticas. De manera que, junto a una reflexión estratégica común, sea posible desarrollar una práctica política que facilite y acorte los tiempos de la confluencia. Una vez más hay que decir que la amplitud y la generosidad necesarias para avanzar en este objetivo son superiores a las que han caracterizado nuestra historia. ☐

REVISTA ARGENTINA DE SOCIOLOGÍA

Mayo-Junio de 2008

Buenos Aires

Año 6, Nº 10

La Revista Argentina de Sociología es una Publicación Internacional Semestral del Consejo de Profesionales de Sociología; en ella se difunden trabajos originales e inéditos del campo de las Ciencias Sociales. Está incluida en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas Caicyt-Conicet; en el SCA Sociological Abstract, Cambridge Scientific Abstract, Western Region Office; Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal de Ciencias Sociales y Humanidades (Redalyc); Miembro Fundador de la Red de Revistas de la Asociación Latinoamericana de Sociología (Revistalas). Incluida en el Grupo Scielo; Portal Quórum de Revistas Científicas; Ebsco y Dialnet.

En ella están invitados a publicar investigadores y estudiosos de las más variadas problemáticas y disciplinas de las Ciencias Sociales, del ámbito nacional e internacional.

Revista Argentina de Sociología es una publicación del Consejo de Profesionales en Sociología (Ley 23.553). (IDIS - CPS. Centro Miembro de Clacso), Av. Corrientes 2835, cuerpo B, 7º piso B. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Te./Fax (54 11) 4964 2160. Correo electrónico: <revistadesociologia@yahoo.com.ar>. Página web: <www.cps.org.ar>.

De los ideales al pragmatismo

La evolución del Partido Revolucionario Dominicano

Surgido de las luchas contra la dictadura de Trujillo, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ocupa un lugar central en la historia política del país. En el preludio de la transición a la democracia, y bajo el liderazgo de José Francisco Peña Gómez, el PRD abrazó los ideales socialdemócratas y se sumó a la Internacional Socialista. Pero en los últimos 30 años el PRD ha derivado en una organización pragmático-clientelista y se ha desideologizado. El pésimo final de la presidencia de Hipólito Mejía en 2004, en medio de una grave crisis económica y con fuertes acusaciones de corrupción, ha mantenido al PRD en la oposición en los últimos cuatro años. Este artículo argumenta que para detener el proceso de desgaste de la maquinaria electoral, el PRD debe retomar sus banderas históricas de cambio social y forjar una nueva generación de dirigentes capaces de impulsar transformaciones reales.

ROSARIO ESPINAL

El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ocupa un lugar privilegiado en la historia política del país. Es imposible entender la construcción y el desarrollo de lo democrático-popular en la República Dominicana sin tener en cuenta el papel protagónico de esta fuerza política.

Después de la caída de la dictadura de Rafael Trujillo en 1961, el PRD cautivó el imaginario popular en la lucha contra los remanentes de la dictadura y fue el principal propulsor de una alternativa democrática. Ganó las primeras

Rosario Espinal: profesora de Sociología y Ciencia Política en la Temple University, Filadelfia.

Palabras claves: política, elecciones, socialdemocracia, Partido Revolucionario Dominicano, República Dominicana.

elecciones competitivas del postrujillismo en 1962, pero solo pudo gobernar siete meses. En septiembre de 1963, el presidente Juan Bosch fue derrocado por un golpe de Estado y, a partir de ahí, el PRD entró en un largo periodo de luchas políticas por recuperar la democracia.

La ocupación militar estadounidense de 1965, impuesta para ahogar las demandas de democratización que encabezaba el PRD, impidió restablecer un sistema político de libertades y derechos. Con la izquierda marxista, pero sin comprometerse con ella, el PRD se convirtió en el polo generador de esperanzas y luchas democráticas de un amplio segmento de la sociedad dominicana.

Joaquín Balaguer, por el contrario, se erigió en guardián de la estabilidad política, con un énfasis en el orden sobre la libertad. En cada coyuntura electoral (1966, 1970 y 1974), el PRD fracasó en su intento de imponer las reglas de juego democrático frente a un Balaguer autoritario, aupado por los sectores de poder local y Estados Unidos. Con trampas y represión, espejismos de modernización y la voluntad de explotar a su favor los temores en la población, Balaguer se mantuvo en el poder durante 12 años (1966-1978), mientras el PRD acumuló fracasos electorales y tensiones políticas que llevaron a Bosch a abandonar el partido en 1973.

En aquel momento, marcado por el desconcierto que generó la pérdida del líder-fundador, José Francisco Peña Gómez asumió el liderazgo del PRD. Establecido como dirigente de vanguardia del partido, pero limitado políticamente por su origen haitiano y color negro, Peña Gómez se vinculó activamente a la Internacional Socialista en busca de apoyo. Confió en que esos vínculos ideológicos y organizativos darían buenos resultados a su partido. Los frutos se evidenciaron en las elecciones de 1978, cuando con un discurso moderado y el apoyo de prestigiosos líderes de la socialdemocracia internacional el PRD logró derrotar a Balaguer.

Sin dudas, el PRD posee una herencia meritoria de luchas democráticas y una pléyade de líderes que han marcado la política dominicana en los últimos 50 años. Pero en sus gobiernos ha malgastado esa herencia. Ha fracasado tres veces en traducir en políticas públicas las ideas de la socialdemocracia.

■ El PRD en el gobierno

De los tres gobiernos del PRD, el único que recibe una evaluación positiva en las encuestas de opinión pública es el de Antonio Guzmán (1978-1982). Los de

Salvador Jorge Blanco (1982-1986) e Hipólito Mejía (2000-2004) registran las peores evaluaciones de los diversos gobiernos dominicanos democráticamente elegidos. Este fardo explica las derrotas en las elecciones presidenciales de 2004 y 2008, y en las legislativas y municipales de 2006. Los problemas tienen orígenes distintos pero se vinculan: uno es de origen partidario y el otro, gubernamental.

De los tres gobiernos del PRD, el único que recibe una evaluación positiva en las encuestas de opinión pública es el de Antonio Guzmán ■

En lo partidario, el PRD se ha caracterizado por la fuerte competencia de liderazgos (el llamado «grupismo»), que nunca ha encontrado canales institucionales adecuados para encauzarse. Aunque fue el primer partido dominicano en realizar elecciones internas, los perdedores y ganadores quedaban enfrentados, y los tres primeros procesos electorales (1978, 1982 y 1986) quedaron marcados por fuertes disputas intrapartidarias que afectaron negativamente el funcionamiento de los gobiernos perredeístas y las posibilidades electorales.

En cuanto a la gestión gubernamental, los gobiernos del PRD han coincidido con momentos de fuertes crisis económicas que, a pesar de tener causas distintas, han tenido manifestaciones similares: inflación, devaluación de la moneda y endeudamiento externo.

En los primeros dos gobiernos perredeístas (el de Antonio Guzmán, 1978-1982, y el de Salvador Jorge Blanco, 1982-1986) se lograron avances democráticos importantes. Se creó un ambiente de tolerancia y protección de los derechos políticos, se afianzaron los procesos electorales y se profundizó la desmilitarización de la política. En este periodo, se adiestraron también en la confrontación y negociación distintos grupos sociales, sobre todo empresariales y sindicales. Pero la crisis económica de principios de los 80 y la proliferación del clientelismo impidieron avanzar en el proceso amplio de redistribución de riqueza prometido por el PRD en sus campañas y esperado por amplios sectores de la población dominicana.

En el contexto de deterioro económico de aquella época, la percepción de un incremento en la corrupción gubernamental, unida a las luchas de facciones, produjo un fuerte descontento social. El resultado fue una pérdida de apoyo político. El porcentaje de votos obtenido por el PRD (con alianzas) bajó de 53% en 1978 a 39% en 1986, al final de la presidencia de Blanco. Este declive electoral contribuyó al triunfo de Balaguer en las elecciones de 1986, con 40,5%

de los votos. Asimismo, la impopularidad del PRD benefició al Partido de la Liberación Dominicana (PLD), creado por Juan Bosch luego de abandonar el perredeísmo en 1973.

Así, quedó establecido el tripartidismo en la política dominicana. Cada una de las grandes fuerzas contaba con su líder carismático, que proveía ideología, estilo de liderazgo y base social de apoyo: Balaguer en el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), Bosch en el PLD y Peña Gómez en el PRD. Pero pese a contar con un líder indiscutible en la figura de Peña Gómez, el PRD no resolvió los conflictos internos ni afianzó la institucionalidad partidaria para estructurarlos. Simplemente, encubrió los problemas bajo el paraguas directivo de Peña Gómez.

Los esfuerzos de Balaguer por impedir que Peña llegara al poder en las elecciones de 1994 y 1996 dieron resultados. En esta última ocasión, el PRSC cerró una alianza con el PLD –denominada Frente Patriótico– que llevó a Leonel Fernández a la Presidencia. Pero estos esfuerzos generaron también un creciente descontento en amplios sectores sociales, muchos de los cuales se volcaron a favor del PRD en los comicios legislativos y municipales de 1998 y en los presidenciales de 2000. En ambas ocasiones, con Peña Gómez ya muerto, el PRD alcanzó la victoria. Hipólito Mejía, ex-compañero de fórmula de Peña Gómez, se impuso en los comicios de 2000 y el PRD retornó al poder.

■ El gobierno de Hipólito Mejía: del éxito posible al derrumbe

Una vez en el gobierno, Mejía desarrolló una estrategia de subordinación partidaria basada en la inserción clientelista de las distintas facciones internas. Mejía carecía de grandes ideas políticas pero, gracias a la distribución clientelar de posiciones y recursos, evitó que las luchas internas consumieran su gestión, como les había ocurrido a Antonio Guzmán y a Salvador Jorge Blanco. Su estrategia, sin embargo, hipotecó casi todo el liderazgo perredeísta. En oposición al discurso institucionalista desplegado durante la campaña, Mejía descansó en la distribución de poder y recursos. Primero lo hizo dentro del partido, repartiendo cargos directivos sin tener en cuenta los mecanismos institucionales; y luego en el gobierno, a través del nombramiento de amigos y adversarios partidarios en cargos públicos. Así, se crearon feudos políticos en la administración pública ocupados por los dirigentes del PRD. En ese proceso de distribución de cargos y aumento de la «empleomanía» estatal, se abandonó el proyecto de mejoramiento de la administración pública iniciado por el gobierno del PLD en 1996-2000, y que también había prometido el PRD en la campaña.

En cuanto al estilo, Mejía reemplazó el intelecto político de Peña Gómez con una jocosidad que encantó, en un principio, a un amplio segmento de la población. Pero con el paso del tiempo y la agudización de la crisis económica su discurso pasó de jocosos a irritante y la población no perredeísta, sumida en la recesión, se sintió excluida del reparto clientelar.

El sistema casi autocrático que impuso Mejía, costoso y riesgoso para el PRD, marcó las relaciones de poder dentro del partido y del Estado. Se produjo un desenfrenado intento de sacar provecho inmediato de los recursos públicos, se incrementaron el endeudamiento y el gasto público y, como resultado, se generó una situación de inflación, devaluación e incertidumbre económica. El momento coincidió con la quiebra de tres bancos privados, incluido uno de los principales del país, el Banco Intercontinental. Los depositantes, grandes y pequeños, fueron rescatados por el gobierno mediante una inyección masiva de dinero, lo que aceleró la devaluación y la inflación.

Mejía había llegado al poder con casi 50% de los votos, apoyado por un partido de gran arraigo popular, con la misión de profundizar la democracia y el desarrollo social, con una cómoda mayoría en el Poder Legislativo y en los gobiernos municipales. La economía se encontraba en una situación estable y relativamente próspera y los partidos opositores habían salido disminuidos de las elecciones. ¿Qué pasó? ¿Por qué un proyecto político que podía ser exitoso se tornó tan frustrante para amplios sectores de la sociedad dominicana?

Sin dudas, la crisis bancaria empeoró el panorama económico, mientras que la voluntad de conseguir la reelección explica algunos de los males que han afectado históricamente a la nación dominicana. Pero hay que mirar otros asuntos para entender la naturaleza de la crisis que consumió al gobierno del PRD y al país durante la presidencia de Mejía. Tres factores ayudan a elaborar una explicación más amplia: la debilidad de las instituciones, la centralidad del Estado en la acumulación de riqueza y la escasa organización de la sociedad.

El primer punto, la debilidad histórica de las instituciones públicas dominicanas, facilitó, entre otras cosas, que el gobierno estableciera un control desmedido en la Junta Central Electoral, promoviera la modificación de la Constitución en 2002 para habilitar la reelección, utilizara a las Fuerzas Armadas con fines políticos, violara las leyes monetarias en el rescate de los depósitos de los bancos quebrados, realizara una convención amorfa en el PRD para elegir al candidato presidencial, utilizara los medios de comunicación del quebrado

**En una sociedad
capitalista subdesarrollada
como la dominicana,
el Estado es un mecanismo
vital de acumulación
de riqueza para la elite
económica y política ■**

Banco Intercontinental para promover su proyecto político y lanzara una campaña electoral sobre la base del uso de los recursos públicos.

Por otra parte, la centralidad del Estado en la acumulación de riqueza es un factor de tentación constante. En una sociedad capitalista subdesarrollada como la dominicana, el Estado es un mecanismo vital de acumulación de riqueza para la elite económica y política que, sin someterse al esfuerzo competitivo, busca un enriquecimiento rápido e ilícito. Algo similar ocurre con la formación de clientelas políticas en las capas medias y en sectores empobrecidos que ofrecen lealtad a cambio de ayuda gubernamental.

La debilidad organizativa de la sociedad dominicana también juega un rol importante. En 2001 se iniciaron los debates en el Congreso para modificar la Constitución. Con tal fin, el Poder Ejecutivo convocó a las organizaciones de la sociedad civil para que estudiaran el asunto e hicieran recomendaciones. A principios de 2002, Mejía recibió un informe de una comisión, nombrada por él e integrada por representantes de distintas organizaciones sociales, con propuestas específicas de reforma. Sin embargo, después de obtener la mayoría en las elecciones legislativas de mayo de 2002, Mejía y los legisladores perredeístas ignoraron las sugerencias de la comisión y se embarcaron en una modificación constitucional que apuntaba simplemente a habilitar la reelección. La reforma fue aprobada fácilmente por el Congreso, con una amplia mayoría perredeísta, a pesar de que el PRD se había comprometido históricamente con la no reelección.

En otros aspectos la gestión presidencial de Mejía tampoco consiguió avances. El objetivo central del programa de gobierno del PRD era combatir la pobreza. Mejía recordó que había ganado las elecciones ofertando un programa de gobierno que, en lo esencial, se centraba en la lucha contra la pobreza y la corrupción. La consigna de campaña había sido: «PRD. La esperanza de la gente». Sin embargo, la política económica se basó en un aumento de impuestos y un incremento del endeudamiento externo y de los gastos corrientes. Esto contribuyó a crear una crisis económica con dos ejes que empeoraron las condiciones de vida de casi toda la población: inflación y devaluación de la moneda.

■ Las derrotas de 2004 y 2008

Hacia fines de 2002 la confianza en el gobierno de Mejía comenzaba a debilitarse; desde principios de 2003, el país entró en un periodo de grave crisis de confianza. Entre enero y julio, la acelerada devaluación del peso, que pasó de 22 a 35 por cada dólar, potenció el clima de crisis económica, al que se sumó el ya mencionado escándalo financiero por la quiebra de tres bancos. En 2003, por primera vez en una década, la economía dominicana entraba en un proceso de decrecimiento y registraba una caída significativa de las reservas internacionales.

En este contexto adverso, el proyecto reeleccionista se afianzó cuando Mejía anunció que buscaría un nuevo mandato. Esto generó importantes consecuencias políticas: en principio, profundizó el descrédito ético de los funcionarios públicos, ya que el presidente había reiterado en numerosas ocasiones que no buscaría la reelección. Al mismo tiempo, cobró aún más énfasis el clientelismo como estrategia para mantener cautiva una base social de apoyo. Finalmente, en un contexto de crisis económica cada vez más grave, se profundizó la crisis institucional del PRD en torno de la selección de la candidatura presidencial para las elecciones de 2004: aunque muchos líderes aspiraban a ella, ninguno pudo competir en igualdad de condiciones con el presidente.

Mejía diseñó su estrategia política sobre la base del cálculo de que las instituciones públicas dominicanas eran débiles y manipulables y que la sociedad era vulnerable a la corrupción y al clientelismo. No estaba del todo errado. Sin embargo, este plan de extorsión, clientelismo y corrupción encontró sus límites en la crisis económica, y porque además el bienestar de los grupos vinculados al gobierno contrastaba con las penurias de la mayoría de la población. El resultado fue que, en el contexto de dificultades económicas que atravesó el país en 2003 y 2004, solo permanecieron leales al gobierno aquellos que conformaban el voto duro del PRD o formaban parte de su clientela política. Mejía trató de aglutinar a este sector desesperadamente en la campaña electoral.

A diferencia de lo que ocurrió en el año 2000, cuando casi todos los vientos soplaban a favor de Mejía, el escenario de 2004 era adverso por la crisis económica y porque el PRD no lograba recuperar su tradicional arraigo social, ni retomar su misión histórica de promover la democracia. En este contexto, Mejía perdió las elecciones en manos de Leonel Fernández, del PLD.

Dos años más tarde, empequeñecido electoralmente, el PRD estableció una alianza electoral con el PRSC, el partido fundado por Balaguer, para competir en

las elecciones legislativas y municipales de 2006. Pero la llamada «Alianza Rosada» resultó fallida, básicamente porque articulaba a dos partidos históricamente enfrentados que, más que unirse, necesitaban relanzarse. Muchos precandidatos del PRD se negaron a ceder sus nominaciones a los postulantes del otro partido.

En 2008, la situación también se presentaba difícil. Suele tomar cierto tiempo recuperar la popularidad después de un gobierno que concluyó con una crisis económica tan grave como la de 2003-2004. Sin embargo, no fue solo por el recuerdo negativo de los últimos años de la presidencia de Mejía por lo que el PRD terminó

No fue solo por el recuerdo negativo de los últimos años de la presidencia de Mejía por lo que el PRD terminó derrotado, sino también por errores de campaña que impidieron mejorar significativamente su posición ■

derrotado, sino también por errores de campaña que impidieron mejorar significativamente su posición.

El primero fue adelantarse en la selección de Miguel Vargas Maldonado, un rico empresario que había sido secretario de Obras Públicas de Mejía, quien fue tempranamente consagrado como candidato. Aunque aportaba recursos económicos, Vargas Maldona-

do nunca había ocupado un cargo electivo, carecía de ascendiente en las masas perredeístas y no contaba con una historia política que le permitiera ganar el apoyo de sectores ajenos al partido. El PRD debió hurgar más en sus filas para identificar una figura con capacidad de inspirar políticamente a los votantes.

Con esta decisión, el PRD abandonó una vez más la posibilidad de construir una alternativa política con un fundamento ideológico socialdemócrata. Prefirió el pragmatismo político apostando a un candidato que aportaba recursos económicos para mantener la maquinaria partidaria en movimiento, pero que no pudo liderar un proyecto político renovador y progresista.

El otro error fue la zigzagueante estrategia de campaña. En un principio, se lanzó una ofensiva mediática que presentaba a Vargas Maldonado y difundía ampliamente sus propuestas de políticas públicas orientadas al empleo y la educación. Sin embargo, al poco tiempo, la dirigencia del PRD comenzó a ocupar el centro de atención denunciando actos de corrupción del gobierno de Fernández, con lo que el programa del candidato quedó opacado.

Por otra parte, el PRD no logró responder de manera contundente al discurso central de campaña del PLD, sintetizado en el eslogan: «Cuando el PRD sube, el

país baja». Frente a esta crítica, la dirección del PRD y su candidato presidencial se mostraron incapaces de asumir una defensa de la historia del partido, al que los propios dirigentes miraron como una fuente de problemas más que como un emblema a enaltecer. Esto quedó muy claro en la publicidad electoral, en la que las iniciales MVP (Miguel Vargas Maldonado) resaltaron sobre la sigla PRD.

Finalmente, el PRD cometió el error de recurrir intermitentemente a la figura de Mejía. Luego de la muerte de Peña Gómez, el ex-presidente sigue siendo el único líder partidario de alcance nacional, pero su figura genera un alto nivel de rechazo en un amplio segmento de la población. Si se quería utilizar a Mejía para movilizar al electorado perredeísta, debió habersele asignado un papel importante desde el principio de la campaña, de manera que se obtuvieran rápidamente los beneficios y se minimizaran los costos. Pero si la idea era excluirlo de la contienda, Mejía debió mantenerse siempre a distancia.

El reto principal que enfrentó el PRD en las elecciones del 16 de mayo de 2008 fue demostrar que podía ampliar su base electoral de 2004. Lo logró. Subió seis puntos, de 34% en 2004 a 40% en 2008. Sin embargo, perdió las elecciones frente al presidente Fernández, del PLD, que obtuvo 54% de los votos. Como en otras ocasiones, el PRD ha intentado maquillar su derrota. En esta oportunidad, el argumento fue que el gobernante PLD había ganado las elecciones gracias a la utilización de los recursos públicos. Aunque el dispendio fue real, la diferencia de votos entre ambos partidos fue significativa, de casi 14%, por lo que el clientelismo político no alcanza para explicar la derrota.

■ El PRD hacia el futuro

La perspectiva del PRD es difícil. Su ciclo de «partido vanguardia» de los 60 y 70, cuando primaban los ideales políticos, está agotado, pero también su ciclo de «partido víctima», expresión de la deuda histórica que un sector importante de la sociedad sentía con el liderazgo injustamente cuestionado —en buena medida por el origen haitiano y color de piel— de Peña Gómez. No puede ser ya la vanguardia política porque su lucha histórica por la competitividad electoral se materializó, y porque durante sus gobiernos el país no avanzó hacia la construcción de un ideal redistributivo de corte socialdemócrata como el proclamado en sus campañas. Y no puede victimizarse, porque ha cometido los errores que critica a otros partidos, entre ellos la corrupción y el clientelismo.

«Socialdemocracia» fue el término que utilizó el PRD en los 70 para relanzarse electoralmente frente al conservador Balaguer. La apelación a estos ideales

contribuyó a que el partido se tornara potable para amplios sectores de poder nacional e internacional y, además, ayudó a renovar ideológicamente sus cuadros más progresistas. Sin embargo, a pesar del destacado rol de Peña Gómez en la Internacional Socialista, los ideales socialdemócratas no se materializaron cuando el PRD estuvo en el poder.

Desde 1998, el PRD ya no cuenta con el liderazgo de Peña Gómez. En su doble condición de líder de masas y víctima del racismo, Peña Gómez había mantenido vigente al partido incluso en medio de los fracasos gubernamentales. Sin dudas, la construcción del personaje político de Peña Gómez dio muchos frutos electorales al PRD. Por ejemplo, sería imposible entender las victorias perredeístas en 1998 y 2000 sin tomar en cuenta la popularidad de Peña Gómez, manifestada incluso luego de su fallecimiento. En ambas ocasiones, el PRD logró capitalizar el voto del electorado antibalaguerista. En este sentido, podría decirse que las elecciones de 1998 y 2000 representaron las últimas venganzas del electorado antibalaguerista contra Balaguer.

Ahora, vacío de contenido ideológico y sin un líder capaz de articular ideas, generar sentimientos de simpatía y buscar acuerdos, el PRD tendrá que hacer un gran esfuerzo para no verse reducido a una red de traficantes políticos que sustentan su proyecto partidario en meros objetivos económicos. No se trata de un problema nuevo. Existía desde la época de Peña Gómez. La diferencia radica en que anteriormente el partido retenía cierto colorido ideológico. Pero la mayoría de los discípulos de Peña Gómez se dejaron arrastrar por el reeleccionismo de Mejía, cuando en aquel momento el deterioro económico e institucional del país exigía la formación de una corriente interna crítica que lograra salvar al PRD de la hecatombe electoral de 2004 y del predominio de un craso pragmatismo.

El PRD sigue atrapado en las luchas internas y no parece encontrar la forma de energizarse ideológicamente. Podrá seguir funcionando como maquinaria electoral, e incluso podría ganar nuevas elecciones. Sin embargo, sus gobiernos difícilmente alcanzarán éxito si el partido no articula un cuerpo de ideas y proyectos de transformación que pueda ejecutar con efectividad, y si no forja líderes comprometidos con la renovación social de la República Dominicana. ▣

Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo

Notas sobre a especificidade do governo Lula

BRASILIO SALLUM JR.

O período Lula vem consolidando a hegemonia liberal cuja estruturação política ocorreu no período FHC. A hegemonia liberal aprofundou-se socialmente e se tornou mais flexível no que diz respeito às articulações entre o poder público e capitais privados, acentuando sua orientação desenvolvimentista. A contra face propriamente política do mencionado aprofundamento liberal tem sido o esmaecimento das fronteiras partidárias e o ressurgimento de práticas políticas populistas pelo poder central

Brasílio Sallum Jr.: Graduado em Ciências Sociais (1970) e doutor em Sociologia (1979) pela Universidade de São Paulo. É professor titular da Universidade de São Paulo e diretor-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Seus trabalhos se concentram nas áreas de Teoria Sociológica, Estratificação Social e Sociologia Política.

Palavras-chave: liberalismo, desenvolvimentismo, populismo, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

Nota do autor: Agradeço a Gildo M. Brandão por comentários que me permitiram reduzir as imprecisões deste artigo.

O período de governo de Luiz Inácio da Silva tem características específicas, mas elas só podem ser entendidas no interior do processo de construção de uma nova forma de Estado, iniciada em 1995 no Brasil. Ele se inclui nesta forma e, ao mesmo tempo, os governos presididos por Lula estão entre os seus fatores de construção. Essa nova forma de Estado substitui, depois de uma longa transição política (1983-1994), o antigo Estado «varguista» (1930-1982), que sempre excluiu a participação popular autônoma

na vida política do país - mesmo durante seu «período democrático» - e foi predominantemente autárquico-desenvolvimentista em suas relações com a economia¹.

Em vez disso, a nova forma de Estado tem sido ao mesmo tempo democrática, do ângulo de suas relações com a sociedade, e moderadamente liberal, da perspectiva de suas relações com a economia. Ela tem dois alicerces centrais: de um lado, a Constituição democrática de 1988 - com suas garantias políticas e sociais; e, de outro, o Plano Real de estabilização monetária, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais que se seguiram à posse de FHC e ocuparam principalmente o seu primeiro governo. Embora distantes no tempo, estes alicerces estão articulados: ainda que a Constituição de 1988 tivesse fixado as regras e garantias da democracia brasileira, antes do Plano Real e das reformas do período Cardoso, ela não ganhara estabilidade seja na relação Estado/economia seja na forma democrática de exercício do poder. A estabilização da moeda «pacificou» a massa da população com o Estado democrático de direito. E as reformas «liberalizantes» do período Cardoso superaram a controvérsia em relação ao estatismo anacrônico que marcava a Constituição de 1988.

Se o período e, especificamente, o último governo Lula tem sido o desdobramento de uma nova forma de Estado, qual é - então - sua especificidade? Em que ele inova vis-à-vis o período Cardoso?

Meu argumento central é que o período Lula vem consolidando a hegemonia liberal cuja estruturação política ocorreu no período FHC. A hegemonia liberal aprofundou-se socialmente e se tornou mais flexível no que diz respeito às articulações entre o poder público e capitais privados, acentuando sua orientação desenvolvimentista. A contra face propriamente política do mencionado aprofundamento liberal tem sido o esmaecimento das fronteiras partidárias e o ressurgimento de práticas políticas populistas, em sentido que esclarecerei mais tarde, pelo poder central.

Na seqüência desenvolverei estes argumentos.

¹ O qualificativo «varguista» refere-se a Getúlio Vargas, político e líder do movimento armado que assumiu o poder central em 1930 e governou o país até 1945 e de 1951 a 1954, quando se suicidou. As principais características deste Estado mantiveram-se até 1982 e mesmo depois, embora já em deterioração. Prefiro este qualificativo ao mais usual «Estado desenvolvimentista» porque este último termo diz respeito apenas à relação Estado/economia, deixando de lado a relação Estado/sociedade e, portanto, o caráter autocrático do Estado. Em relação à relação Estado/economia, denomino autárquico-desenvolvimentista ao invés do mais comum «nacional-desenvolvimentista» porque este último termo designa mais a ideologia dominante no período.

■ O Duplo Aprofundamento da Hegemonia Liberal

Não cabe aqui refazer a história recente da ideologia econômica liberal no país. O liberalismo ganhou importância política como demanda empresarial, com presença na grande imprensa, apenas na segunda metade dos anos 1980. Tratava-se mais que tudo, naquele momento, de reduzir o intervencionismo e o arbítrio estatal. Ele começou a moldar parte das políticas de Estado só a partir dos anos 1990, no governo Collor de Mello. No entanto, só com o Plano Real de estabilização e a eleição de Fernando Henrique Cardoso é que o liberalismo econômico passou a marcar sistematicamente as políticas de Estado. Mais: difundiu-se para além do meio empresarial e da grande imprensa, passando a predominar nas formas de pensar da «classe política», na «classe média profissional», ganhando certa presença em setores da baixa classe média e nas camadas populares, principalmente do centro-sul do país. Sublinho que esse liberalismo sempre foi «pouco ortodoxo», polarizado entre uma vertente neoliberal predominante na gestão macroeconômica e outra liberal-desenvolvimentista. Esta última vertente resultou da reciclagem liberal do velho desenvolvimentismo e conseguiu, de início, fazer aprovar medidas destinadas a reduzir o impacto da política macroeconômica sobre o sistema produtivo existente e, posteriormente, a gerar políticas mais orientadas para elevar a capacidade de competição econômica do país no plano mundial. Mais ainda, além de «pouco rigoroso» do ângulo do padrão de intervenção estatal, ele sempre se associou – ao contrário do que afirmam os críticos de «esquerda» – a políticas sociais integradoras, de inclusão social, embora sem resultados nítidos.

Há consenso quase completo entre os analistas de que a vertente predominante do liberalismo, mais ortodoxa, e a gestão econômica na qual ele se encarnou – especialmente a política antiinflacionária, ancorada nas políticas monetária, cambial e, secundariamente, fiscal – privilegiaram os interesses do «mercado financeiro» nacional e estrangeiro, do capitalismo «financeirizado»². Hegemonia liberal significou, pois, liderança dos interesses associados ao «mercado financeiro» sobre o conjunto dos capitalistas e proprietários e, em maior ou menor medida, sobre as camadas médias e subalternas da sociedade em seu conjunto. No interior do Estado, tais idéias e interesses tiveram o Banco Central como seu centro de articulação e expressão. Foram dominantes durante todo o período Cardoso permitindo – principalmente em seu primeiro mandato – medidas parciais e pontuais, inspiradas no «liberal desenvolvimentismo». A regra geral era o Estado não intervir na atividade econômica a não ser como *regulador* e, quando muito, financiador.

² Cf. Chesnais, F., *La mondialization du capital*, Paris: Syros, 1994 e Braga, J. C., «Financeirização Global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo», in Tavares, M. C. & Fiori, J.L., *Poder e Dinheiro*, Petrópolis-RJ: Ed. Vozes, 1997.

Hegemonia não significa, porém, imposição de interesses; ela sempre envolve a sua universalização por meio de idéias e, assim, a criação/utilização de pontes simbólicas e práticas entre os participantes do «sistema de dominação»: entre o setor hegemônico e os liderados; e entre os dirigentes do Estado, os seus quadros e a massa da população, pois a nova forma de Estado envolve *também* relações mais democráticas com a sociedade.

Sugiro que no período Cardoso as mencionadas pontes simbólicas estiveram alicerçadas nas noções de «estabilidade», «competitividade», «competência», «capacitação» e – na medida em que se reconhecia que o capitalismo operava em uma sociedade «injusta» – «inclusão social» por meio da efetivação dos «direitos sociais», pela «solidariedade» e/ou «proteção social».

«Estabilidade», «competitividade» e «competência» foram os valores que orientaram e justificaram a política econômica. «Capacitação» era tanto mote das políticas destinadas aos trabalhadores/pequenos produtores (ajuste às mudanças tecnológicas, defesa do desemprego e, no limite, poderem se tornar bons «empreendedores») como o elo simbólico que vinculava as políticas sociais à *inclusão* dos pobres no sistema³.

Os lemas justificadores para as políticas sociais eram os de realizar «direitos sociais», dar «solidariedade» e «proteção social». Tratava-se de priorizar os cidadãos excluídos ou precariamente incluídos na sociedade capitalista. Os *direitos sociais*, definidores de uma cidadania ampliada, eram os definidos pela Constituição de 1988 e pela lei que regula a assistência social (LOAS). Tratava de dar condições plenas para o exercício da democracia. E desenvolver *solidariedade* – dos bem posicionados socialmente e do Estado – em relação tanto aos que não usufruíam adequadamente seus direitos básicos como em relação aos que experimentavam uma situação de miséria que exigisse *proteção social* imediata, de urgência. No entanto, embora se tratasse de prestar solidariedade aos «de baixo», de proteger, de assegurar direitos de todos, tudo isso era embebido na idéia de «*capacitação*», de dar a todos a capacidade de participação plena na

³ A idéia de «exclusão social» aparece da seguinte forma em um documento governamental preparado para uma conferência internacional sobre a «terceira via»: «O que é chocante para os brasileiros hoje não é apenas a pobreza, mas sobretudo a exclusão: o contraste entre a relativa prosperidade de quem consegue se inserir na que é hoje uma das dez maiores economias industriais do mundo, e o desamparo dos que não se encaixam ou só se encaixam precariamente nessa economia, como produtores e consumidores». In Vilmar Faria, Eduardo Graeff e outros, «Preparando o Brasil para o século XXI», Brasília, 2000, pg.1 Este documento é uma boa fonte governamental não só sobre as políticas do período FHC mas, também, sobre os argumentos que buscavam legitimá-las.

sociedade capitalista moderna. Dar o peixe se necessário mas, antes de tudo, ensinar a pescar.

As políticas sociais durante o período FHC foram, de forma preponderante, universalistas – como a de saúde e de educação e destinadas a efetivar direitos sociais. Mesmo quando havia focalização, esta se dava principalmente em termos regionais: por exemplo, o programa de «comunidade solidária» concentrava seus esforços na articulação entre políticas universalistas das várias esferas de governo nos municípios mais pobres do país (aproximadamente 25% deles). As políticas de transferência de renda, focalizadas em famílias com características específicas (com filhos pequenos; em idade escolar; etc.) e com rendimentos *abaixo da linha de pobreza*, só ganharam importância durante o segundo mandato de Cardoso, substituindo as distribuições de cestas básicas etc⁴. Ainda assim, estavam vinculadas à capacitação, pois se condicionava a transferência à comprovação da frequência escolar dos filhos ou aos postos de saúde.

Embora os interesses do «mercado financeiro» e o ajustamento ao «capitalismo financeirizado» tenham preponderado no período Cardoso, a incorporação/elaboração, difusão, delimitação de significado e a conversão das idéias já mencionadas em políticas foram realizadas com a contribuição decisiva de pessoal originário do meio empresarial e, principalmente, da classe média profissional. Este pessoal foi incorporado temporariamente aos quadros do Estado como camada superior da administração pública⁵. Entende-se aqui se classe média profissional como o conjunto dos agentes que ganham a vida graças ao exercício *qualificado* de profissões especializadas de nível superior, como economistas, administradores, engenheiros, sociólogos etc. Tais profissionais usualmente exercem suas profissões como docentes das universidades, consultores, membros da alta administração empresarial etc. O essencial é o que as noções chave de «estabilidade», «competitividade», «competência» e os conexos «eficiência», «racionalidade», «capacitação», etc. – motes do capitalismo contemporâneo – são virtudes cultuadas por esta classe média profissional, justamente a que ocupa, de forma geral, as posições «executivas» ou «de consultoria» das grandes empresas.

Em que sentido se pode dizer que o período Lula é uma continuação do anterior e onde estão as diferenças mais marcantes entre eles? Há vários estudos sobre a «con-

⁴ Sobre as políticas sociais do período Cardoso, ver Draibe, S., “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”, *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, Vol. 15, n° 2, nov. 2003.

⁵ Tal incorporação se deu – e se dá, embora com pessoal de outra origem social – graças à possibilidade de nomeação de cerca de 40 mil servidores para as funções de direção e assessoramento superior. Em 1998 isso representava cerca de 3% dos quadros da administração pública. Seguramente o número de «não-funcionários» incorporados foi muito menor, porque boa parte das funções DAS, especialmente as de menor remuneração e relevância, são exercidas por servidores públicos.

versão» do candidato Lula e da direção do Partido dos Trabalhadores às políticas macroeconômicas de seu antecessor – prioridade para a estabilidade da moeda, sistema de metas para a inflação, regime de câmbio flutuante, ajuste fiscal com a produção de superávit primário significativo e respeito aos contratos⁶. Não insistirei aqui sobre este ponto⁷.

O elemento chave que permite ligar os dois períodos é que ambos adotaram a *estabilidade monetária* como valor máximo a ser atingido. Mas não de qualquer modo. Estabilidade buscada por meio de políticas macroeconômicas «universalmente» aceitas nos meios acadêmicos liberais e de fé econômica neoclássica⁸. Mais ainda, no período Lula não foram alteradas quaisquer das «reformas liberalizantes» do período anterior – eliminação de privilégios constitucionais das empresas nacionais sobre as de capital estrangeiro, privatizações realizadas, regime de concessões públicas, agências reguladoras de empresas concessionárias de serviços públicos, regras para gestão fiscal equilibrada, autonomia operacional *de fato* do Banco Central etc.⁹.

Embora a primeira equipe econômica do governo Lula tenha se destacado pela ortodoxia, mantendo sem hesitação a política do segundo governo Cardoso, a noção de «competitividade», antes tão importante, perdeu muito espaço entre os valores apreçados pelo governo. A noção de «competência» simplesmente desapareceu no período Lula.

De fato, em seu início, o primeiro governo Lula preocupou-se fundamentalmente em «acalmar» o mercado financeiro, mantendo as políticas anteriores e até aumentando o superávit fiscal prometido pelo governo FHC ao FMI. Mais: prosseguiu lentamente o

⁶ Dentre outros ver: Sallum Jr, Brasílio e Kugelmas, Eduardo, “O modo Lula de governar”, in Sallum Jr, Brasílio (org.) *Brasil e Argentina Hoje – Economia e Política*, Bauru-SP : Edusc, 2005; Filgueras, Luiz e Gonçalves, Reinaldo, *A Economia Política do Governo Lula*, Rio: Contraponto, 2007; Paulani, Leda, *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo, 2008; Novelli, M., «A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica» (versão não publicada)(2007).

⁷ Não posso deixar de sublinhar, porém, a estranheza que me causam autores «de esquerda» quando considerem tão surpreendente a «conversão» de Lula e da direção do PT uma vez que admitem, e até acusam, os governos de Cardoso de serem a materialização da hegemonia liberal. Teriam esperado que saísse, de uma eleição regular, uma revolução?

⁸ Sobre isso, consultar Novelli, M., *Inflação e Desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países*, Tese de doutorado, Campinas-SP, UNICAMP, 2007

⁹ Filgueras e Gonçalves (op.cit., pg. 113) usam como um dos demonstrativos de continuidade entre as políticas dos dois períodos um “Índice de Liberdade Econômica” elaborado pela Heritage Foundation que mostra crescimento do índice entre os anos de 1996 a 2007. As variáveis analisadas são: o contexto macro econômico, os marcos legal e regulatório para as empresas capitalistas, especialmente estrangeiras; a segurança jurídica e os direitos de propriedade que afetam os custos de transação, grau de regulação do mercado de trabalho e do mercado de capitais.

programa de reformas iniciadas no período anterior (previdência e tributária). Ainda assim, para a maioria dos militantes do PT e grande parte do governo (fora a área de gestão econômica), a manutenção da política anterior foi assumida de má vontade, mas com resignação, pois ela era vista como inevitável, para manter a estabilidade tanto monetária como política.

A acomodação entre a política de *estabilização* e os velhos lemas do partido – ação mais marcante do poder público na vida social, proteção às empresas de capital nacional (em especial, as pequenas), distribuição de renda, proteção aos trabalhadores e aos pobres em geral – foi feita de diversas formas. Primeiro, a retórica governamental passou a enfatizar as vantagens da estabilidade para os pobres e para a obtenção de um crescimento duradouro, sustentável. Embora não fosse novo, o argumento ganhou peso por ser usado por um presidente identificado com as «camadas populares». Segundo, o governo interrompeu o processo de privatização de empresas estatais, evitando provocar reações contrárias das correntes de esquerda, e criou grandes dificuldades para a operação autônoma – definida pelo governo de Cardoso – das agências reguladoras setoriais de empresas concessionárias de serviços públicos, como as de telecomunicações, eletricidade, combustíveis etc. Como contribuição própria à construção da nova forma de Estado, propôs a *parceria* como forma de articulação entre Estado e empresa privada e obteve aprovação do Congresso em 2004 de uma lei regulando as «parcerias público-privadas» para obras de infra-estrutura. Nas parcerias o Estado define o que fazer, mantendo assim o papel de dirigente, faz parte dos investimentos e garante uma rentabilidade mínima para os investimentos das empresas privadas. Estas se convertem, depois de finalizada a obra, em empresas exploradoras dos serviços (estradas, ferrovias, metrô etc.) com rentabilidade mínima garantida por um fundo público. Em terceiro lugar, a acomodação ocorreu pela implantação de regras destinadas a *democratizar* o acesso a recursos e a canais reconhecidos de *ascensão social*; para *aumentar a renda real da base da pirâmide social* dos já incluídos; e para *ampliar a proteção* aos situados abaixo da linha da pobreza, não como indivíduos, mas como *famílias*.

No segundo mandato de Lula, todos os programas anteriores foram mantidos e a estabilidade continua como foco central da política econômica. No entanto, como no início do segundo governo Lula, a estabilidade parecia assegurada, o *crescimento econômico* e os *investimentos públicos* (em infra-estrutura) ganharam a posição principal na retórica governamental (o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC – se tornou onipresente na mídia). O PAC, porém, é um programa bastante limitado pois, além do que já era previsto em outros programas, deve ter envolvido, no máximo, um

acréscimo de 0,6% do PIB em investimentos para 2007 (em juros o governo deve ter pago 4,7% do PIB)¹⁰.

Seria de supor, então, que o governo Lula colocasse em prática as parcerias público-privadas que permitiriam adicionar capital privado ao dinheiro público. Não foi o que ocorreu. O governo federal enredou-se em debates internos e em «controles» burocráticos de modo que as parcerias previstas em lei própria até agora não ocorreram¹¹.

De qualquer modo, o governo vem ampliando a intervenção estatal por outros mecanismos, mas *sem obedecer a regras gerais*. Além de aumentar a capacidade de emprestar do BNDES – banco oficial destinado a financiar no longo prazo e a juros baixos – o governo tem tomado um conjunto de iniciativas fragmentadas que permitem *recuperar as empresas estatais remanescentes*, permitindo que façam *parcerias*, associem-se a empresas privadas para realizar investimentos¹². Além disso, em nome do «nacional» vem usando o seu poder econômico e normativo para aumentar o poder de competição de empresas locais na competição com multinacionais em território brasileiro (caso do setor de telecomunicações). Mais: sua intenção é aumentar a capacidade das empresas nacionais de se expandirem no Exterior por vários mecanismos ainda não bem definidos. Haveria, é claro, que examinar com mais cuidado as nuances deste novo ativismo estatal, mas parece claro que estamos diante de uma inflexão desenvolvimentista. E para que fique claro: inflexão liberal-desenvolvimentista, pois o próprio processo político expeliu do governo o núcleo de nacional-desenvolvimentistas à antiga que dirigia o BNDES no primeiro governo Lula.

Ao preservar a estabilidade, usando procedimentos muito similares aos do período Cardoso, o governo Lula ganhou grande respaldo do «mercado financeiro» e do empresariado em geral, especialmente porque as formas de «acomodação» entre a política macroeconômica herdada e o ideário político do PT favoreceram – junto com uma situação econômica mundial excepcional – a retomada do crescimento, em nível modesto (em torno de 4%), mas aparentemente sustentável. De fato, tais formas de «acomodação» – principalmente aquelas que envolvem a «democratização» do crédito e o aumento dos gastos de «proteção social» – produziram uma espécie de «crescimento

¹⁰ Consultar Filgueras & Goncalves, op. cit., pg. 201

¹¹ Ao contrário disso, vários estados, como São Paulo, Minas e outros, vêm fazendo investimentos com base em leis estaduais que regulam parcerias similares à federal, e mais recentes.

¹² Cf. Goy, L., Salvador, F. & Nakagawa, F., «Estatais criam alternativa às PPPs», *OESP*, 23/6/2008, pg. B5, São Paulo; e Safatle, C., «Estatais, a nova onda», *Valor*, 11,12 e 13/7/2008, pg. A2, São Paulo/Rio.

pela distribuição»¹³ que impulsionou a monetarização de localidades pobres e o crescimento principalmente de regiões atrasadas, permitindo que apresentassem taxas «chinesas» de crescimento¹⁴. Estabilidade e crescimento têm constituído a fórmula para garantir o assentimento empresarial aos governos de Lula. Isso não impede, contudo, desentendimentos localizados e a desconfiança do empresariado, seja em função da presença no governo de sindicalistas e «lideranças» de movimentos sociais, seja em função da «tolerância» governamental em relação aos atos transgressivos de alguns destes movimentos. De qualquer maneira, estabilidade e crescimento soldam praticamente a coalizão empresarial do governo petista que marcou a composição heterogênea do ministério com que Lula governa desde o início, em 2003¹⁵.

A dimensão mais importante, porém, da já mencionada acomodação é que ela envolve uma espécie de «diluição por amplificação» do significado que tinha o termo/valor «proteção social». Como se recorda este termo referia-se no período Cardoso ao ato de transferir recursos àquelas famílias com renda abaixo da linha de pobreza que tivessem filhos pequenos, crianças em idade escolar ou outra característica que justificasse o recebimento do auxílio. Mais, este auxílio/proteção envolvia a obrigação das famílias de manterem as crianças em idade escolar na escola ou de levar as crianças pequenas ao posto de saúde para ser vacinadas etc. Especialmente, as políticas de «solidariedade» envolviam ensinar os «excluídos» a romperem com sua situação, alfabetizando-se, associando-se em cooperativas de produção e/ou comercialização para enfrentar melhor o mercado.

A «proteção» ampliou-se nos governos Lula, generalizando-se para todas as famílias abaixo da linha da pobreza – o número de famílias beneficiadas passou de 5,6 milhões para 11,2 milhões – e não apenas aquelas com características especiais que as tornavam passíveis de receber recursos. Para o governo Lula cabe proteger as famílias pobres em geral e não só aquelas cujas características permitem que contribuam para formar futuros cidadãos plenos (vacinando os filhos, fazendo que compareçam á escola etc.). Depois de certa hesitação, as obrigações voltaram a ser cobradas dos «protegidos», havendo um esforço do governo em traduzir a «obrigação» em uma contraprestação de um contrato¹⁶. Sublinho que esta ampliação da proteção às famílias situa-

¹³ A expressão foi usada por Marco Aurélio Garcia, assessor da Presidência da República, em entrevista à Revista Teoria e Debate no final de 2006.

¹⁴ Cf. Mendonça de Barros, L. C. & Pereira Miguel, P., «A força de Lula», versão não publicada, maio/2006

¹⁵ Encontra-se uma análise da heterogeneidade e da presença empresarial no governo Lula em . Sallum Jr., B. & Kugelmas, E. «O modo Lula de governar», in Sallum Jr., B, *Brasil e Argentina hoje – Política e Economia*, Bauru-SP: Edusc, 2004, pp. 273-285.

¹⁶ Cf. Cohn, A. & Fonseca, A., «O Programa Bolsa-Família e a questão social», Revista Teoria e Debate, n° 57, março-abril, 2004.

das abaixo da linha de pobreza, adicionada aos recursos destinados à assistência social, crescentes em função da manutenção da política de aumentos reais para o salário mínimo, têm aumentado em ritmo bem mais forte que a expansão do PIB, ao passo que os recursos destinados às políticas universais de saúde e educação têm crescido apenas no mesmo ritmo¹⁷. Trata-se, pois, de uma inversão de prioridades em relação ao período Cardoso, inversão que tem tido repercussão política importante, como se verá mais adiante.

Entretanto, a generalização/amplificação da «proteção» aparece sob a forma de «*democratização*» do acesso a recursos para estratos melhor situados do que aqueles «abaixo da linha de pobreza». Desde o primeiro governo Lula, foram introduzidas alterações nos mecanismos de crédito bancário, permitindo que a ele tivessem acesso (com custos mais baixos que os usuais) os assalariados legalmente contratados e os aposentados do INSS (ex-trabalhadores da área privada), descontando-se as prestações devidas dos seus salários ou benefícios. A «proteção» se generalizou mais ainda nas políticas destinadas à ampliar o acesso à educação superior para populações «de ocupações e renda média» (esta não é uma expressão oficial), abrangendo provavelmente famílias de operários qualificados e de ocupações de baixa classe média, como trabalhadores assalariados urbanos de comércio e serviço urbano, vendedores, autônomos não profissionais etc. Quatro programas deste tipo são os mais importantes: o ProUni que distribui bolsas de estudo (integrais ou parciais) para estudantes até certo limite de renda que forem admitidos em escolas superiores particulares, desde que estas tenham aderido ao programa (com isenções de impostos) e que os estudantes tenham tido um rendimento escolar mínimo na escola secundária; o Fies que concede financiamento de longo prazo para estudantes de nível superior em escolas particulares (freqüentadas em geral por quem tem menos condições de competir intelectualmente); o ReUni, programa que visa ampliar as vagas, atualizar os currículos e aumentar o número de alunos formados nas universidades públicas federais; os programas de cotas nas escolas de nível superior, que privilegiam estudantes de escolas secundárias públicas e «minorias» como negros, pardos e índios. Em todos estes casos o que está em jogo é apoiar a «ascensão» social dos que têm dificuldades, por disporem de condições comparativamente ruins para vencer por si próprios. Digo comparativamente ruins por referência a estudantes pertencentes a famílias situadas no sistema de estratificação social entre a zona próxima inferior à classe média profissional e o topo da pirâmide social, os quais costumam freqüentar universidades públicas ou privadas bastante caras, especialmente projetadas para esta faixa bem mais alta de renda.

¹⁷ Cf. Filgueras & Golçalves, op. cit., pg. 162.

Em suma, trata-se de políticas que, no conjunto, visam «proteger» não só os incapacitados para a competição – por idade, doenças e por experimentarem condições miseráveis de vida – mas também estratos sociais mais bem posicionados – como operários qualificados e membros da baixa classe média – que participam da sociedade competitiva mas experimentam condições socioeconômicas e/ou culturais desfavoráveis para vencerem na escalada social.

Cabe sublinhar, porém, que há sempre uma grande diferença entre objetivos visados por um conjunto de políticas e os objetivos que elas atingem ou até que são capazes de atingir. Isso é especialmente verdadeiro em relação às políticas de educação: há uma farta literatura sociológica que demonstra que a universalização da educação pode criar cidadãos mais capazes, mas não produz alterações significativas no sistema de estratificação social. No entanto, ainda que o sistema não se altere, tais iniciativas podem impulsionar uma proporção maior que a usual de originários das baixas classes médias para posições mais elevadas. A aceleração do crescimento, ainda que modesta, tende a reforçar tais impulsos. E, mais importante ainda: do ponto de vista sociopolítico a abertura de maiores oportunidades, ainda que não efetivadas plenamente, tende a produzir nos agentes beneficiados maior adesão à ordem competitiva, ao sistema capitalista que a sustenta e ao Estado que a comanda.

Sugiro que esta tem sido uma das vias pelas quais a hegemonia liberal vem se aprofundando no Brasil: ela tem permitido – em função da «democratização» das oportunidades e do maior crescimento econômico – a incorporação sociocultural de camadas intermediárias que, embora já participassem do sistema competitivo, o experimentavam como uma corrida de obstáculos mais difíceis de superar.

A «acomodação» que descrevemos entre a política de estabilização assimilada do período Cardoso e o ideário anterior dos militantes do PT e de outros partidos de esquerda foi traduzida em políticas públicas por um pessoal bem diverso do que dominava os quadros superiores da administração pública no período Cardoso. No governo Lula ainda há, sem dúvida, a presença de pessoal originário da classe média profissional, mas em proporção menor que antes. Com a diferença qualitativa importante de que usualmente esse pessoal tem filiação e militância partidária, à diferença da classe média profissional que participou do período Cardoso, mais simpatizante do que militante. De qualquer maneira, no período Lula, a maioria do pessoal incorporado à administração pública provém, do ponto de vista ocupacional, da «baixa classe

média». Mais importante, porém, é sua extração política: são ex-dirigentes ou ex-líderes de associações de classe ou movimentos sociais¹⁸.

Esta é outra das vias pelas quais a hegemonia liberal vem se aprofundando ao longo do período Lula. O governo incorporou como parte do pessoal gestor do Estado camadas mais baixas da pirâmide social e, mais importante, um número considerável de «representantes» de associações de classe e movimentos populares. Esta incorporação tem aberto as portas do Estado para a atuação dos movimentos sociais e associações de classe, mas há sinais claros de que o impulso mobilizador e reivindicativo desses atores coletivos tem se atenuado consideravelmente.

A incorporação sociocultural à ordem competitiva de estratos sociais intermediários da sociedade e a absorção de lideranças populares ao aparelho de Estado dentro de uma composição política com as correntes liberais hegemônicas do empresariado e com correntes políticas clientelistas e conservadoras da «classe política» atenuaram, sem dúvida, o potencial transformador do PT e aliados de esquerda. Este processo de «ajustamento», na verdade, vem do começo dos anos 90, mas se acentuou bastante com a conquista do poder central¹⁹. De qualquer maneira, os governos presididos por Lula – ainda que sejam ineficientes do ponto de vista da gestão²⁰ – parecem ter sido muito eficazes na consolidação do sistema de dominação social e da nova forma de Estado moderadamente liberal e democrática que se inaugurou em 1995.

■ Democracia e Populismo

O aprofundamento social da hegemonia liberal no período Lula tem produzido uma base socioeconômica favorável para que, em ambiente democrático, o presidente da

¹⁸ Estas observações baseiam-se nas observações agudas de Chico de Oliveira sobre a «nova classe no poder», em observação pessoal não sistemática e em duas pesquisas, uma sobre a composição dos quadros de direção e assessoria (DAS) do governo Lula e outra sobre aclamada «classe política», quer dizer, os parlamentares federais da legislatura iniciadas em 1998 e em 2002. Os resultados estão publicados em Araújo. M. C. (coord.), *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2007 e Rodrigues, L.M., *Mudanças na Classe Política Brasileira*, São Paulo: Publifolha, 2006

¹⁹ A esquerda do PT e, principalmente, a que se desligou do partido a partir dos escândalos de corrupção de 2005 usa o termo clássico na linguagem gramsciana de «transformismo» para caracterizar este processo de «integração». Claro que o qualificativo faz contraponto com as possibilidades transformadoras, até revolucionárias, não realizadas do partido.

²⁰ O Banco Mundial (2007) identifica uma queda nítida tanto na eficácia do governo quanto na qualidade do aparato regulatório desde 2003. Ver <<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>> apud Filgueiras & Goncalves, op. cit., pg 115

República desenvolva uma estratégia populista de relação com as massas populares, fazendo dela um mecanismo adicional de controle dos adversários e principalmente dos aliados.

Não são apenas as condições socioeconômicas e culturais que permitem tal resultado. Elas são reforçadas por condições propriamente políticas. Vejamos. Ao mesmo tempo em que, sob a presidência de Lula, vem se aprofundando a hegemonia liberal, a composição da coalizão que a vêm sustentando politicamente é muito mais heterogênea do que a dos governos de Cardoso. Não se trata apenas da quantidade de partidos que compartilham o governo, trata-se principalmente de sua heterogeneidade político-ideológica, embora as «doutrinas» e «princípios» não conte tanto para a maioria dos partidos políticos, basicamente clientelistas. De qualquer maneira, a coalizão governamental de Lula inclui desde partidos nitidamente conservadores – como o Partido Popular, por exemplo – até partidos de esquerda. Nesse sentido, ela é muito mais heterogênea do que a existente no período FHC. Neste, havia mais consistência político-ideológica, pois os partidos iam do centro para um só lado do espectro político, à direita – embora no Brasil, repito, esta tenha pouca solidez doutrinária; a direita é apenas conservadora e clientelista. Em função da amplitude da coalizão, especialmente do segundo governo Lula, que nela incluiu o PMDB – maior partido nacional, o governo conta com maioria, ampla na Câmara dos Deputados e mais apertada no Senado. Sua base parlamentar em princípio é mais folgada na Câmara que a dos governos Cardoso. Embora isso favoreça a aprovação de matérias, o primeiro governo Lula se ressentia de falta de coordenação estratégica no Congresso, o que também ocorre, embora em menor escala, no seu segundo governo. À falta de um mínimo de identidade político-ideológica e de autoridade para convencer – especialmente desde que a crise política de 2005 abalou a respeitabilidade do PT e do governo – a aprovação das matérias depende de distribuição farta de benesses oficiais.

A amplitude político-ideológica e de interesses da coalizão se manifesta, é claro, em um governo também extremamente heterogêneo, que apresenta grande dificuldade de coordenação²¹. A esta heterogeneidade há que se adicionar, principalmente no primeiro mandato de Lula, a grande presença de diversas facções de militantes do PT no segundo e terceiro escalões mesmo dos ministérios ocupados para políticos de outros partidos. No segundo governo Lula, encontram-se liberais ortodoxos, no Banco Central; liberal-desenvolvimentistas, na Fazenda, no BNDES e outros ministérios ligados à economia e na Casa Civil da Presidência da República; vários ministros e secretários

²¹ Ver sobre a dificuldade de coordenação no interior do governo e no Congresso durante o primeiro governo Lula ver Sallum Jr e Kugelmas, op. cit., pg.275-281.

ligados a movimentos sociais e sindicatos ou diretamente ao PT e a partidos de esquerda. Ademais, vale repetir, grande parte do pessoal de segundo e terceiro escalão destes últimos e de outros ministérios foram trazidos para a administração pública por seu vínculo partidário, sindical ou a movimento social.

A heterogeneidade da coalizão governante e a incorporação de «representantes» de atores coletivos de extração popular multiplicaram, no período Lula, os acessos ao aparelho de Estado para uma gama muito maior de grupos de interesses do que antes. É isso o que constitui a diferença importante nas relações Estado/sociedade civil do período Lula em relação ao período anterior, de Cardoso, e, mesmo, em relação aos governos da «transição» política recente (até 1994)²². É difícil dizer, qual o efeito preciso desta expansão dos acessos ao poder Executivo mas, seguramente, ela dá pelo menos maior «sentimento» de inclusão para os anteriormente politicamente «excluídos».

Esta verdadeira miscelânea de interesses e inclinações políticas, incorporados na coalizão governante – e da qual só escapam dois ou três partidos de oposição, não tanto por suas diferentes inclinações políticas mas, principalmente, por competição partidária, tende a apagar as fronteiras entre os diversos partidos, eles mesmos organizações extremamente heterogêneas, o que dificulta ainda mais a coordenação governamental e parlamentar e exige *arbitramento constante* dos ministros encarregados e da Presidência da República²³.

Este «conteúdo» multifacetado e conflitivo reforça o impulso solvente que produz a legislação tanto eleitoral como a que regula as relações entre os poderes de Estado (Executivo, legislativo e judiciário/União/estados e municípios) sobre os partidos políticos²⁴, abrindo espaço para uma atuação «independente» e «direta» do presidente da República em relação ao «povo», sem intermediação dos partidos. É claro que tal possibilidade de relação direta entre líder/massas se acentua em função da Presidên-

²² Esta articulação mais ampla, em termos da estratificação social, que ocorre por múltiplos pontos de acesso ao Executivo é que constitui um dos elementos-chave para singularizar o período Lula e não a «representação funcional» da sociedade civil por órgão colegiado e consultivo como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. No segundo governo Lula, esse Conselho continua, ao contrário da expectativa de Werneck Viana, tão esvaziado quanto no seu primeiro governo. Ver Werneck Vianna, L., «O estado novo do PT», publicado em 2008 em Gramsci e o Brasil. <www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>.

²³ Cf. Werneck Viana, L., *ibid*.

²⁴ Examino este efeito solvente em Sallum Jr., B., «A crise do governo Lula e o déficit de democracia no Brasil», in Bresser-Pereira, L. C. (org.), *Economia Brasileira na Encrizilhada*, Rio: Editora FGV, 2006, também publicado no site *Gramsci e o Brasil*: <www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=443>.

cia da República dispor tanto de um grande aparato de comunicação de massas próprio, como de recursos normativos e materiais que multiplicam exponencialmente a «cobertura» de sua atuação pelos meios de comunicação de massa.

Estas são as condições políticas que, somadas às socioeconômicas antes esboçadas, vem permitindo ao presidente Lula – junto com sua grande capacidade de comunicação – fazer uma «campanha política permanente» muito bem sucedida, por meio de aparições públicas e discursos quase diários, em favor do seu governo e contra os adversários. Trata as «realizações» – reais ou supostas – de seu governo como «únicas» ou «inéditas» – costuma introduzi-las com o qualificativo «nunca antes neste país» – identifica a si e seu governo com «os pobres», «os trabalhadores», «desenvolvimento». Esta campanha permanente e a farta publicidade oficial e – vale dizer – a retomada do crescimento econômico a taxas ainda modestas mas que são bastante grandes para as camadas e regiões pobres do país têm rendido ao governo e, especialmente, ao presidente da República índices bastante altos de aprovação, em especial, das camadas populares²⁵.

Diga-se de passagem: o populismo de Lula é, sim, estratégia política mas uma estratégia que, como todo o populismo tem por base políticas distributivas ou a promessa de sua adoção – ao contrário do que argumenta Kurt Weyland, em excelente balanço e revisão conceitual²⁶. Em sociedades tão desiguais como as latino-americanas este componente é essencial. Com efeito, tem sentido argumentar, como faz ele, em favor de se restringir o significado do termo à esfera política. Esta última, porém, é complexa e inclui também a gestão econômica da sociedade pelo Estado. Não se trata, com esta inclusão, de confundir a noção política de populismo com o significado que lhe tem dado economistas conservadores, como distributivismo irresponsável. É possível ter políticas fiscais «responsáveis» – quer dizer – de equilíbrio fiscal e até de superávit fiscal com políticas distributivas. Mais ainda, é preciso ampliar o que se entende por políticas distributivas. Medidas de estabilização monetária, que interrompam rapidamente processos de inflação muito alta ou de hiperinflação, devem ser consideradas «distributivas», porque de fato distribuem recursos em favor dos trabalhadores e dos pobres em geral, cujos ganhos reais são corroídos em situações de inflação alta. Daí poderem certos «apóstolos do neoliberalismo» desenvolver estratégias políticas populistas, a exemplo do ex-presidente argentino Carlos Menem.

²⁵ Cf. pesquisas do Datafolha e da Sensus

²⁶ Weyland, K., «Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics», *Comparative Politics*, vol. 34 n° 1 (Oct., 2001).

O relevante aqui é que a estratégia populista e as condições que a possibilitaram produziram grande aprovação popular (medida pelas pesquisas de opinião) e esta tem dado ao presidente «blindagem» contra possíveis adversários e grande capacidade de comando sobre o sistema político. Isso se materializa de várias maneiras: embora a contragosto o seu partido, o PT, por ora vem aceitando a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, aparentemente escolhida pelo presidente à sua sucessão, como candidata do partido à Presidência da República; também a contragosto, o PT nacional tem aceitado alianças eleitorais indesejadas nas eleições municipais deste ano, 2008; todos os candidatos á prefeito dos partidos da «base de sustentação» do governo – e ela é amplíssima, contando com 13 partidos – disputam o apoio presidencial nas suas campanhas eleitorais; os candidatos a prefeito pertencentes a partidos de oposição no plano nacional evitam atacar o presidente da República e afirmam poder contar com recursos federais, se eleitos; os governadores «de oposição» não se opõem ao Presidente, ao contrário, mantém relações cordiais com Lula e boas relações «no plano administrativo». Em suma, há muito pouca oposição política no país, à exceção de alguns movimentos em favor da reforma agrária; reclamações empresariais contra os juros elevados, os altos impostos e a elevação constante dos gastos públicos; e críticas cotidianas veiculadas pelos meios de comunicação em relação à corrupção política, que atingem mais a «classe política» do que o presidente. Certamente isso vai mudar quando se abrir o processo eleitoral de sucessão presidencial em 2010, mas já é excepcional que um presidente que foi atingido por uma crise política tão grave como a de 2005, que conseguiu se eleger só no segundo turno em 2006, conte com tanto apoio político no seu segundo mandato.

As estratégias de reforço do poder presidencial são fenômenos «normais» em democracias, inclusive o populismo. Não creio que tenha sentido fazer do populismo um termo desqualificador ou ofensivo para o governo ou para quem o pratica. Ao mesmo tempo, porém, ele é um indicador de que a sociedade e a democracia, que servem de terreno para que o populismo frutifique, têm características específicas, e pouco desejáveis do ponto de vista da liberdade e da igualdade. Trata-se sempre de sociedade bastante desigual cuja base social, na ausência de perspectivas de autotransformação, torna-se presa fácil do «discurso» populista. Trata-se de democracia organizada de tal forma que o poder Executivo e, especialmente, o seu cume, a Presidência da República, dispõe de poderes desproporcionais em relação aos partidos políticos e aos demais poderes. É deste desequilíbrio que nasce a descrença nas formas partidárias de luta e de acesso ao poder e, pelo contrário, a crença no poder de «solução» de problemas

pelo presidente da República, crença que se exacerba quando se atribui carisma ao líder.

Fechando o círculo: espero ter mostrado que o período Lula continua o período Cardoso em sentido mais amplo do que usualmente se admite. Não se trata apenas da preservação da política econômica e das reformas liberais realizadas pelos governos de FHC na relação Estado/economia. O período Lula continua o movimento iniciado no período anterior, consolidando a hegemonia liberal e a democracia como sistemas de dominação social. Esta é a sua especificidade. 

Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones

El giro del APRA y de Alan García

Tras una primera presidencia que terminó en medio del caos hiperinflacionario y de una larga debacle durante los 90, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) volvió al gobierno de la mano de Alan García. Pero se trata de un partido y de un líder muy distintos de los del pasado. Debido a la necesidad de conquistar los votos de la derecha para ganar las elecciones y la urgencia por construir una coalición parlamentaria con los partidos conservadores, García dejó definitivamente atrás las invocaciones socialdemócratas que había esgrimido en otros momentos y lideró un gobierno económicamente ortodoxo y socialmente poco ambicioso. El contexto de alto crecimiento en el que llegó al poder reforzó esta tendencia conservadora. Y en buena medida explica el giro de García y del APRA, de un voluntarismo exacerbado a un hiperrealismo sin ilusiones.

MARTÍN TANAKA

■ Introducción

Después de la muerte en 1979 de su jefe máximo, Víctor Raúl Haya de la Torre, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) entró en una profunda crisis. Se inició una intensa lucha por la sucesión en un partido que se

Martín Tanaka: investigador del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus últimas publicaciones se destacan: «La crisis de representatividad en los países andinos y el 'viraje a la izquierda': ¿hacia una renovación de la representación política?» en Arturo Fontaine et al. (eds.): *Reforma de los partidos políticos en Chile* (PNUD, Santiago de Chile, 2008) y «From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela» en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford University Press, Stanford, 2006).

Palabras claves: política, izquierda, socialdemocracia, elecciones, APRA, Alan García, Perú.

percibía como envejecido, a tal punto que se hablaba de la existencia de una gerontocracia. Pero envejecido no solo por la edad de sus líderes principales, sino también porque el ideario histórico del partido no alcanzaba ya para orientar su actuación en los nuevos tiempos. El APRA pasó de un inicial discurso de inspiración marxista, con un radical programa nacionalista revolucionario y prácticas insurreccionales en las décadas de 1930 y 1940, a concepciones más pragmáticas de negociación con Estados Unidos y los capitalistas nacionales y extranjeros, junto a la búsqueda de un entendimiento político con partidos de la oligarquía tradicional en las décadas de 1950 y 1960. Además, la muerte de Haya ocurrió luego de doce años de una dictadura militar que había cambiado profundamente al país (y que había llevado a la práctica algunas de las banderas históricas del APRA), en medio de un proceso de transición a una democracia que siempre había tenido dificultades para implantarse en Perú.

En este contexto, un líder joven, Alan García, llegó a la secretaría general del partido en 1982 y lo renovó aceleradamente. Aportó su imagen fresca y también una nueva identidad construida en torno de un discurso socialdemócrata inspirado en el socialismo español de Felipe González. En las elecciones de 1985, García aprovechó el desgaste del segundo gobierno de Fernando Belaúnde, quien había intentado infructuosamente implementar una reforma orientada al mercado y sufrió los embates de la crisis de la deuda. Y entonces, sobre la base de un discurso que prometía una revolución social, García logró lo que Haya nunca había podido alcanzar: la Presidencia de la República. Así, 55 años después de su fundación, el APRA logró llegar al Poder Ejecutivo. García obtuvo 55% de los votos válidos y las listas del APRA, casi 50% de los lugares en el Congreso.

La gestión gubernamental de García puede dividirse en dos etapas muy marcadas. Sus dos primeros años fueron muy exitosos: la clave fue un programa económico que limitó unilateralmente el pago de la deuda externa e implementó medidas de estímulo a la demanda y controles de precios. Esto permitió un aumento del gasto social, de los sueldos y salarios, así como una recuperación de la actividad económica, al tiempo que la inflación caía. Estos impresionantes logros legitimaron la retórica antiimperialista y revolucionaria del presidente y su promesa de un «futuro diferente». En cuanto a la política contrasubversiva, García inició su gobierno con gestos encaminados a cambiar una estrategia eminentemente represiva por otra de respeto a los derechos humanos, con un verdadero control civil sobre las Fuerzas Armadas y un impulso al desarrollo social en las zonas afectadas por la violencia.

Desde 1987, sin embargo, las cosas cambiaron drásticamente. La política de estímulo a la demanda empezó nuevamente a generar inflación; García, en vez de enfriar la economía y promover la inversión, optó –confiando en el mero voluntarismo– por una propuesta de estatizar la banca, para así controlar desde el gobierno la orientación y el ritmo de la inversión. La consecuencia fue la abierta oposición de los gremios empresariales, de los sectores medios y altos y de la derecha política, lo que generó una fuerte polarización. La confrontación terminó con la derrota del gobierno, que no logró que el proyecto de estatización fuera aprobado por el Congreso.

Además, durante este periodo de conflicto se registró una caída de la inversión privada, lo que llevó a la economía a la recesión. Pese a ello, el gasto público corriente continuó aumentando, lo cual produjo una nefasta combinación de recesión con incremento de los precios que terminó en el estallido de la hiperinflación en los dos últimos años de gobierno. Es necesario considerar que, por esos mismos años, Argentina, con Raúl Alfonsín, Bolivia, con Hernán Siles Zuazo, y Brasil, con José Sarney, intentaron también programas económicos heterodoxos y rápidamente quedaron envueltos en procesos hiperinflacionarios. ¿Qué tenían en común estos países? Dinámicas en las cuales la contención a la expansión de la demanda era políticamente muy costosa para el gobierno. En el caso peruano, debemos considerar que parte de la explicación acerca de por qué a García le resultaba difícil tomar medidas de ajuste se encuentra en el ascenso de Izquierda Unida (IU). Alfonso Barrantes, candidato presidencial de IU en 1985, había obtenido 25% de los votos, y sus posibilidades electorales aumentarían con un cambio de política económica.

Al mismo tiempo, en cuanto a la política contrasubversiva, desde mediados de 1986 el gobierno se enfrentó a la realidad de que el cambio de estrategia no había dado los resultados esperados, con lo que se volvió a políticas más netamente represivas, que llevaron nuevamente a violaciones de los derechos humanos. Estas involucraron a distintos funcionarios del gobierno y llegaron a comprometer en alguna medida hasta al propio presidente García, según activistas de derechos humanos. Lo mismo puede decirse de las múltiples denuncias de casos de corrupción. Los sueños e ilusiones apristas de 1985 se convirtieron en terribles pesadillas¹.

1. Sobre el gobierno de García, v. M. Tanaka: *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1998, y John Crabtree: *Alan García en el poder. Perú, 1985-1990*, Peisa, Lima, 2005, entre otros.

■ La travesía en el desierto y el regreso del líder

El descalabro político e institucional que vivió el país a finales de la década de 1980 hizo posible la inesperada llegada al poder de Alberto Fujimori, un *outsider* que rápidamente desplegó un discurso antipartido². Sorprendentemente, Fujimori tuvo éxito en contener la hiperinflación mediante duras medidas de ajuste que, aunque ocasionaron grandes costos sociales, le permitieron obtener la aprobación de la mayoría de la sociedad en 1992, cuando tomó la decisión de dar un autogolpe mediante el cual cerró el Congreso y decretó la reorganización de los poderes públicos. Ese día, el 5 de abril de 1992, el ex-presidente García fue buscado por fuerzas del Ejército para ser detenido, pero logró escapar y terminó asilándose en Colombia. Poco después, en septiembre de 1992, Fujimori se benefició de la captura del líder máximo de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, con lo que a los logros en materia económica se sumaron los éxitos en la política contrasubversiva.

La consolidación de Fujimori en el poder tuvo como correlato el colapso de los partidos tradicionales. En las elecciones de 1995, en las que el presidente

fue reelecto con 64% de los votos, la candidata presidencial del APRA, Mercedes Cabanillas, obtuvo apenas 4% y la lista del partido, 7% para el nuevo Congreso unicameral. Cabe añadir que el postulante del APRA fue de todos modos el tercero con más votos después de Fujimori y de Javier Pérez de Cuéllar, candidato de Unión por el Perú (UPP), quien consiguió 22%.

La consolidación de Fujimori en el poder tuvo como correlato el colapso de los partidos tradicionales. En las elecciones de 1995, en las que el presidente fue reelecto con 64% de los votos, la candidata presidencial del APRA obtuvo apenas 4% ■

El fujimorismo enfrentó crecientes niveles de oposición a lo largo de su segundo periodo de gobierno, pero estos se canalizaron a través de nuevos líderes políticos que encabezaron movimientos independientes y no a través de las fuerzas tradicionales. Así, en las elecciones siguientes, en 2000, el candidato presidencial del APRA, Abel Salinas, obtuvo apenas 1% de los votos y la lista legislativa, 6%. Estos comicios –en los que Fujimori obtuvo su segunda reelección– estuvieron envueltos en diversos escándalos y fueron ampliamente

2. En las elecciones de 1990, el candidato presidencial del APRA, Luis Alva, obtuvo 22% de los votos, mientras que Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori pasaron a la segunda vuelta con 33% y 29% respectivamente. En la segunda vuelta, Fujimori ganó con 62% de los votos.

La caída del fujimorismo abrió un proceso de transición democrática que permitió la vuelta al país de Alan García.

Las varias acusaciones que pendían sobre él por delitos de corrupción y violaciones a los derechos humanos habían prescrito ■

humanos habían prescrito, por lo cual pudo reintegrarse plenamente a la actividad pública. García participó como candidato presidencial en las elecciones de 2001 y, sorprendentemente, quedó en segundo lugar, por lo que disputó la segunda vuelta con Alejandro Toledo, de Perú Posible: García había obrado el milagro de resucitar a un partido considerado agonizante hasta hacía poco tiempo³.

El retorno de García al escenario político se produjo retomando las banderas de cambio social, al mismo tiempo que se hacía una autocrítica de los errores cometidos en su primer gobierno. Durante la presidencia de Toledo, García lo criticó duramente por desatender los problemas sociales y distributivos. El APRA se ubicó claramente a la izquierda del espectro político, aprovechando que –a diferencia de la derecha, disputada por varias fuerzas– se trataba de un espacio prácticamente vacío⁴. En aquel momento, tanto García como el APRA aparecían como congruentes con el «giro a la izquierda» que empezaba a manifestarse en América Latina. Así, entre 2001 y 2006, con una izquierda de tradición marxista que no lograba recuperar la fuerza que supo tener en los 80, con la alianza Unidad Nacional ubicada a la derecha y con Perú Posible, el partido de Toledo, en el centro, el APRA aparecía claramente a la izquierda. Tenía sentido identificarlo en el espacio socialdemócrata peruano.

Pero las cosas han cambiado radicalmente desde entonces. Pasados dos años del segundo gobierno de García, muchos afirman que su gestión debe ubicarse más a la derecha de lo que hubiera sido un gobierno de Unidad Nacional,

3. En la primera vuelta, Toledo obtuvo 37% y García 26%; en el *ballottage*, Toledo ganó con 53%. En el Congreso, el APRA obtuvo 20% de los votos, por lo que se convirtió en la principal fuerza de oposición.

4. En las elecciones de 2000, ninguna fuerza de izquierda logró siquiera presentar candidatos.

cuestionados por la mayoría de los observadores nacionales y extranjeros. En las luchas en contra de la segunda reelección de Fujimori, el APRA se ubicó claramente en la oposición.

La caída del fujimorismo, poco después, abrió un proceso de transición democrática que permitió la vuelta al país de Alan García. Las varias acusaciones que pendían sobre él por delitos de corrupción y violaciones a los derechos

cuya líder, Lourdes Flores, ha acusado a García de ser un «presidente de los ricos» y de encabezar un gobierno «conservador». Asimismo, algunas encuestas de opinión señalan que 66% de los entrevistados cree que el gobierno de García «piensa más en las necesidades e intereses de los ricos», mientras que solo 11% considera que «piensa en el pueblo»⁵.

Lo curioso es que esto ocurre precisamente en momentos en que en América Latina se ha instalado un nuevo sentido común de cuestionamiento a las políticas orientadas al mercado, al menos en las de primera generación⁶. ¿Qué pasó? ¿Cómo explicar este cambio? Para responder a esta pregunta, es necesario considerar dos grandes factores: en primer lugar, las características de la competencia interpartidaria y la naturaleza de los alineamientos que se produjeron desde la campaña electoral de 2006; en segundo, la debilidad del APRA como partido.

■ La competencia interpartidaria y los alineamientos políticos desde 2006

En su fase temprana, a lo largo de 2005, la campaña electoral para los comicios de 2006 encontró a García ocupando la izquierda del espectro político, con Valentín Paniagua, del Frente de Centro, en el centro, y Lourdes Flores, de Unidad Nacional, en la derecha. Sin embargo, desde fines de 2005 Ollanta Humala, candidato de UPP, se afirmó claramente en la izquierda⁷. Comandante retirado del Ejército, un *outsider* para el sistema político, Humala logró capitalizar además el sentimiento antisistémico de un amplio sector del electorado, lo que le permitió ganar la primera vuelta con 31% de los votos. El declive de la candidatura de Paniagua (que al final obtuvo apenas 6%) hizo que García terminara ocupando el centro del espectro, expresado elocuentemente en su eslogan de campaña: «Por un cambio responsable». La disputa por determinar quién pasaría a la segunda vuelta con Humala se centró en García y Flores. Al final, García obtuvo 24,3% y Flores 23,8%; una diferencia de apenas 62.578 votos.

5. Encuesta de la Universidad Católica, julio de 2008, aplicada en Lima metropolitana.

6. Ver Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003.

7. UPP fue fundado para auspiciar la candidatura de Javier Pérez de Cuéllar en 1995. Desde entonces sufrió un declive considerable, aunque mantuvo vigente su registro electoral. Para las elecciones de 2006, Ollanta Humala formó el Partido Nacionalista Peruano, pero no logró a tiempo su inscripción ante el organismo electoral. Fue entonces cuando UPP ofreció a Humala formar una alianza para que pudiera participar de las elecciones.

Para derrotar a Humala en el *ballottage*, García tenía que sumar, a los votos obtenidos en la primera vuelta, el apoyo de la derecha ■

Para derrotar a Humala en el *ballottage*, García tenía que sumar, a los votos obtenidos en la primera vuelta, el apoyo de la derecha, principalmente de los sectores que habían acompañado a Flores. Para ello, el líder del APRA debía vencer la enorme desconfianza que despertaba

en los círculos empresariales y entre los sectores medios y altos en general, desconfianza que se había profundizado durante la reñida disputa con Flores en la primera vuelta. Así, en la segunda vuelta García se presentó como el candidato del sistema frente al «aventurerismo» de Humala, lo que hizo que los sectores altos y medios terminaran votando por García, aunque, como señalaron algunos, «tapándose la nariz». Al final, García cosechó 53% de los votos.

Una vez elegido presidente, García tenía todavía pendiente quebrar la desconfianza de quienes recordaban su pésima primera gestión y, en particular, el intento de estatizar la banca. Para conjurar esos temores, García se comprometió a seguir una política económica estrictamente ortodoxa y designó en puestos claves a personas capaces de asegurar ese compromiso⁸. La configuración del Congreso lo llevaba en la misma dirección: con los 45 representantes (de un total de 120) de UPP, el partido que candidateó a Humala, ubicados en la oposición, el APRA, con 36 congresistas, necesitaba el apoyo de los otros dos principales bloques parlamentarios para alcanzar la mayoría: el de Unidad Nacional (con 17 bancas) y el fujimorista (con 13). Finalmente, cabe señalar que, cuando García asumió el gobierno, la economía se encontraba en franco crecimiento, por lo que ensayar cambios drásticos en la política económica no parecía tener mucho sentido⁹. Debido a todos estos factores, el segundo gobierno de García asumió, desde el inicio, un perfil muy conservador.

A dos años del ascenso de García al poder, ¿cuál ha sido hasta el momento la lógica de su gobierno? En resumen, puede afirmarse que, desde la campaña electoral de 2006, García busca exorcizar los fantasmas de su primer mandato asumiendo un manejo económico ortodoxo, construyendo una coalición

8. Entre otros, nombró como presidente del Banco Central a Julio Velarde, economista cercano a Lourdes Flores y Unidad Nacional; y a Luis Carranza, economista vinculado a la banca internacional, como ministro de Economía.

9. La tasa de crecimiento del PIB en 2001 fue de apenas 0,2%; en 2002, 5%; en 2003, 4%; en 2004, 5,1%; en 2005, 6,7%; en 2006, 7,6% (la tasa más alta de los últimos once años). Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

con los poderes de facto (empresarios, Iglesia católica, militares) y presentándose como el muro de contención ante la supuesta amenaza de las fuerzas contrarias al sistema. En cuanto a su estilo de manejo del poder, García se ha mostrado muy solo. En su primera presidencia, solía decirse que gobernaba con sus amigos, no con el partido; hoy tampoco gobierna con el partido, pero no hay amigos reconocibles. Se ve en cambio un estilo de gestión signado por un relativo aislamiento, sin diálogo o consulta regular con actores significativos; el aislamiento ha tendido a reforzar cierta paranoia y discursos intolerantes. Al mismo tiempo, García ha buscado aparecer siempre como un árbitro de última instancia en los conflictos intragubernamentales, e incluso parece alentarlos para debilitar a sus subalternos y erigirse como el único referente partidario. Este estilo ayuda a entender la improvisación, el efectismo, las «metidas de pata» reiteradas, la falta de iniciativas de mediano y largo plazo, la dificultad para planificar, anticipar y desarrollar políticas públicas eficaces.

Todo esto ha tenido beneficios y costos. De un lado, la economía sigue creciendo, incluso por encima del promedio de la región¹⁰. Del otro, el crecimiento ha mostrado los límites de la administración pública, de la naturaleza del Estado, la magnitud de nuestras tareas pendientes, lo difícil que es superar desigualdades e inercias estructurales. Esto explica la sistemática caída de la aprobación al gobierno pese a los éxitos macroeconómicos. García tenía, en septiembre de 2006, 63% de aprobación, pero en julio de 2008 contaba con solo 26%. En el mismo periodo, la desaprobación pasó de 16% a 70%. Si se distingue por niveles socioeconómicos, interesa señalar que, en julio de 2008, en los sectores más altos (A y B) la aprobación era de 48%, pero en los bajos (D y E) apenas llegaba a 18%. Al mismo tiempo, mientras que en Lima la aprobación era de 30%, en el sur del país el porcentaje apenas alcanzaba el 11%¹¹. Este descontento se expresa también en crecientes niveles de conflictividad social¹².

Como señalamos más arriba, esto ocurre en un momento en que la región se inclina hacia políticas de izquierda. ¿Por qué el gobierno de García no ha puesto más énfasis en medidas distributivas y sociales, como hacen otros gobiernos de

10. La tasa de crecimiento del PIB en 2007 fue de 9% y en 2008 el estimado es de 9,4%, según el INEI. En el periodo 2002-2007, Perú ha registrado la tasa de crecimiento más alta de toda la región (6,2%) después de Panamá.

11. Encuesta nacional urbana de Apoyo.

12. Ver también M. Tanaka y Sofía Vera: «El 'neodualismo' de la política peruana» en *Revista de Ciencia Política* vol. 28 N° 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008, pp. 347-365.

¿Por qué el gobierno de García no ha puesto más énfasis en medidas distributivas y sociales, como hacen otros gobiernos de tradición socialdemócrata en Chile, Brasil o Uruguay, países que también siguen políticas de libre mercado? ■

tradición socialdemócrata en Chile, Brasil o Uruguay, países que también siguen políticas de libre mercado? De hecho, la alta aprobación alcanzada por Humala era un elocuente llamado de atención sobre el hecho de que el crecimiento por sí solo no alcanza para aplacar el descontento que genera una dinámica desigual de crecimiento.

Para responder esta pregunta es necesario, además de considerar la ya señalada ubicación de García en el espectro político y sus necesidades en el Congreso, tener en cuenta la debilidad del APRA como partido.

■ La debilidad institucional del APRA

Recordemos que, hacia las elecciones de 2000, el APRA parecía un partido moribundo. Si bien tuvo una recuperación notable desde la vuelta de García a Perú y su participación en las elecciones de 2001, desde finales de la década de 1990 empezó a instalarse en García y el APRA una lógica extremadamente pragmática, una suerte de realismo descarnado y sin ilusiones. Un realismo así entendido ha llevado a seguir una lógica que prioriza las ganancias de corto plazo por encima de consideraciones principistas de mediano y largo plazo, con lo que García y el APRA han perdido gran parte del ímpetu socialdemócrata que mostraron en la década de 1980.

Entender este cambio requiere recordar la debilidad del APRA durante los años del fujimorismo. Después de los resultados de las elecciones de 1995, con García en el exilio, las perspectivas de supervivencia parecían escasas. Esto hizo que muchos dirigentes pensarán que la subsistencia del partido imponía la necesidad de llegar a algún tipo de entendimiento con el fujimorismo. Una ilustración elocuente de esta manera de ver las cosas se puede encontrar en personajes como Agustín Mantilla, un hombre cercano a Alan García que fue ministro del Interior de su primer gobierno (pende sobre él la acusación de haber organizado un comando paramilitar autor de varios crímenes¹³). Más tarde, en 1995, Mantilla fue elegido congresista, fue secretario general

13. Ver «Los asesinatos del comando paramilitar autodenominado Rodrigo Franco (1985-1990)» en Comisión de la Verdad y Reconciliación: *Informe final*, tomo VII, CVR, Lima, 2003, capítulo 2.19, pp. 195-211.

del APRA en la segunda mitad de los 90 y jefe de campaña del partido para las elecciones de 2000. Ejerciendo este último cargo, Mantilla entró en negociaciones con Vladimiro Montesinos, el oscuro asesor de Alberto Fujimori, por las cuales recibió 30.000 dólares para gastos de campaña. En 2001, cuando el asunto salió a la luz, García declaró que era una «puñalada por la espalda»; Mantilla aseguró que había realizado las negociaciones a espaldas del partido y fue sentenciado a seis años de prisión por el delito de corrupción. Pero, más allá de si es cierto o no que Mantilla actuó por iniciativa propia, lo central es que la conducta de un personaje tan importante expresa un sentido común dentro del APRA, según el cual el enfrentamiento con el fujimorismo terminaría acabando con el partido. Se imponía, por lo tanto, algún tipo de negociación. Esta tendencia de acomodamiento pragmático que defendía al menos una parte importante del partido no prosperó. El fujimorismo, que parecía tan imbatible, entró rápidamente en crisis también y se produjeron fuertes cuestionamientos al intento de segunda reelección del presidente Fujimori en 2000, encabezados por Alejandro Toledo. El APRA como partido fue uno de los actores principales en estas protestas.

Entre 2001 y 2006, en un contexto plenamente democrático, el APRA llevó a cabo diversas iniciativas para fortalecerse, con un éxito parcial. La fuerza logró un muy buen desempeño en las elecciones presidenciales y parlamentarias de abril de 2001, en las que García pasó a la segunda vuelta con Toledo. El APRA fue además el claro ganador de las elecciones regionales de noviembre de 2002 (obtuvo 12 de las 25 regiones en disputa). Sin embargo, las gestiones en esas regiones fueron en general deficientes y, en noviembre de 2006, el APRA logró ser reelegido solo en dos (La Libertad y Piura). Para las elecciones de 2006, el APRA intentó ampliar su convocatoria a través del lanzamiento de un «frente social», pero este tuvo alcances muy limitados. Como consecuencia de ello, García habría llegado a la conclusión de que el mejor camino era manejarse con un criterio conservador en cuanto a la orientación política: renunciar a implementar reformas sofisticadas, que requieren de elevadas competencias técnicas y burocráticas y exigen consensos políticos amplios y la coordinación entre muchos actores. Es decir, prácticamente renunciar a implementar reformas de «segunda generación» orientadas a lo social e institucional y no solo a asegurar el crecimiento económico¹⁴.

14. Sobre las reformas de segunda generación v. Moisés Naím: «Latin America: The Second Stage of Reform» en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995 y «Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy» en *International Center for Economic Growth Occasional Paper* N° 62, San Francisco, 1995.

Ahora bien, si el APRA, tras la debacle producida en los 90, no contaba con suficientes cuadros que permitieran la implementación de políticas públicas complejas, ¿por qué no ampliar la convocatoria a otros sectores? De hecho, el gobierno de Alejandro Toledo hizo eso: Perú Posible, su partido, era una fuerza nueva, sin suficientes hombres experimentados, de modo que convocó a técnicos y expertos tanto de derecha (básicamente encargados de la conducción económica) como de izquierda (fundamentalmente para el área social). Pero la lectura que hizo García de esa experiencia fue muy negativa: muchos de los cuadros provenientes de la izquierda que participaron en el gobierno de Toledo se convirtieron en críticos y opositores luego de dejar sus cargos. Esto habría persuadido a García de no confiar en los sectores de izquierda, que por otra parte han impulsado varios juicios por violaciones a los derechos humanos durante su anterior gobierno, algunos de los cuales podrían afectarlo directamente¹⁵.

La estrategia del gobierno, en lo que le resta hasta 2011, consiste en asegurar la estabilidad económica y las inversiones y confiar en que a la larga esto contribuirá a reducir la pobreza y crear un mayor bienestar ■

Así, apoyándose en un partido desgastado, sin cuadros técnicos suficientes y que ha descartado la posibilidad de convocar a personas de otras fuerzas políticas más allá de aquellos que le aseguran el mantenimiento de la ortodoxia económica, el gobierno de García prácticamente se ha cerrado a la posibilidad de aplicar reformas sociales importantes. La estrategia del

gobierno, en lo que le resta hasta 2011, consiste en asegurar la estabilidad económica y las inversiones y confiar en que a la larga esto contribuirá a reducir la pobreza y crear un mayor bienestar. Recordemos que Toledo tuvo un nivel de aprobación a su gestión de apenas un dígito durante gran parte de su gobierno, pero que terminó con un respaldo cercano a 33%¹⁶. El cálculo parece apoyarse en la idea de que, con un mejor manejo político y con el crecimiento acumulado de los últimos años, García terminará su gestión mejor que su antecesor. Cifras recientes divulgadas por el Instituto Nacional de Estadísticas e Información (INEI) sobre la reducción de la pobreza en los últimos años refuerzan esta lectura optimista: la pobreza pasó de 48,6% en 2004 a 39,3% en

15. Sobre la izquierda en el Perú en los últimos años, v. M. Tanaka: «The Left in Peru: Plenty of Wagons and No Locomotion» en Jorge Castañeda y Marco Morales (eds.): *Leftovers. Tales of the Latin American Left*, Routledge, Nueva York, 2008, pp. 193-212.

16. Datos nacionales de Apoyo.

2007, y la pobreza extrema de 17,1% en 2004 a 13,7% en 2007. Todo esto ha reforzado la actitud pragmática del gobierno tanto como la pérdida de orientaciones programáticas de mediano y largo plazo.

■ Para concluir: algunas perspectivas

¿Dónde están las amenazas? ¿En la oposición política? García ha sido explícito en que no le preocupa. El gobierno ha logrado construir una mayoría en el Congreso con el apoyo de un grupo importante de congresistas de UPP, que ha sufrido sucesivas fracturas, de la bancada fujimorista y de la de Unidad Nacional, sin hacer concesiones mayores a ninguno de ellos. La oposición se ubica más bien en el ámbito social, donde operan lo que el presidente ha llamado los «perros del hortelano»¹⁷. Acá sí percibe riesgos, justificadamente. No tanto por la vitalidad de los movimientos sociales, también fragmentados, sino por la posibilidad de que se genere una proliferación de protestas, con brotes de violencia, que le impongan al gobierno una miríada de soluciones *ad hoc* muy desgastantes. Y, fundamentalmente, porque las protestas pueden evocar imágenes presentes en países vecinos que pueden espantar a los inversionistas. Como se sabe, no hay nada más cobarde que un millón de dólares.

En este contexto, para el gobierno los enemigos son los promotores de las protestas –que percibe como el fruto de una manipulación de las izquierdas–, lo que lo ha llevado a incluir fuertes apelaciones macartistas en el discurso gubernamental: comunistas reciclados como ecologistas, comunistas fracasados, agitadores antisistema, etc. Todo esto, por supuesto, refuerza la lógica conservadora del gobierno. En la percepción gubernamental, los «perros del hortelano» estarían representados, entre otros, por los «caviars», izquierdistas que fracasaron políticamente pero que controlarían, según esta visión, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Ellos serían los responsables de los problemas de comunicación que explicarían la baja aprobación de la gestión de García pese a sus innegables logros. El problema es que la crítica a los «caviars» ha llevado al gobierno a criticar las banderas emblemáticas de estos: los derechos humanos, el combate a la exclusión social, el fortalecimiento de las instituciones. En vez de hacer suyas esas banderas, ha terminado por arriarlas.

17. García publicó dos artículos en el diario *El Comercio*, «El síndrome del perro del hortelano» (28/10/2007) y «Receta para acabar con el perro del hortelano» (25/11/2007). Allí criticó a quienes cuestionan la promoción de la inversión en el país como mecanismo para salir del subdesarrollo.

De este modo, el APRA y García han pasado de un voluntarismo reformista exacerbado en su primer gobierno, a un realismo sin mayores ilusiones, que se expresa en una gestión muy conservadora, ortodoxa en lo económico, sin ímpetus redistributivos y sin esfuerzos ambiciosos de política social, como sí se ve en otros gobiernos de inspiración socialdemócrata de la región. Una lógica de gobierno que llega acompañada por una retórica de cierta intolerancia frente a la oposición, especialmente frente a quienes reivindican las demandas de la población trabajadora y de los sectores más pobres y excluidos del país, que desapruaban abrumadoramente la gestión de García. Como se señaló, la explicación del peculiar desempeño del APRA hay que buscarla en las características de la competencia electoral de 2006, los alineamientos parlamentarios y sus debilidades como partido. La orientación actual del APRA –y del gobierno de García– es producto de un acomodamiento pragmático a las circunstancias. Esto quiere decir que las cosas podrían cambiar si cambia también el contexto general. ☐



Revista de la CEPAL

Agosto de 2008

Santiago, Chile

Nº 95

ARTÍCULOS: La emergencia de las multilatinas, **Javier Santiso**. La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas, **Gabriel Kessler y María Mercedes Di Virgilio**. La regulación económica como complemento de las licitaciones en las concesiones de obras públicas, **Eugenio Rivera**. La relación entre crisis cambiarias y bancarias en países emergentes: los problemas de información y expectativas, **Daniel Sotelsek y Lilianne Pavón**. La paradoja del crecimiento lento de México, **Carlos Ibarra**. Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas 1990-2002, **Juan Carlos Ramírez J. e Iván Silva Lira**. Efectos de protección financiera del sistema de salud pública y del seguro privado en Brasil, **Antônio M. Bós y Hugh R. Waters**. Impactos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña, **Rosyclyer Cristina Santos Simão y Sandro Eduardo Monsueto**. Consolidación bancaria y concentración del crédito en Brasil (1995-2004), **Daniel B. de Castro Almeida y Frederico G. Jayme Jr.**

Revista de la Cepal es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <carlos.eggeling@cepal.org>.

«Las líneas de separación entre izquierda y derecha son otras, pero existen»

Entrevista a Fernando Henrique Cardoso

JOSÉ NATANSON

El Instituto Fernando Henrique Cardoso está ubicado en el corazón de ese infierno de hormigón y autos que es San Pablo, pero apenas uno ingresa a sus oficinas la pesadilla del esmog y las bocinas queda atrás y prevalece el silencio de una recepción amplia, elegantemente decorada con un jarrón chino, un cuenco con inscripciones en árabe y un reloj de pie que da las campanadas puntualmente. El despacho, a una puerta de distancia, también es grande y de decoración despojada, con una elegante mesa de reuniones, pinturas modernas y unos sillones blancos. Cardoso saluda amablemente y apaga su computadora, en la que le estaba dando los toques finales a su próxima conferencia. Es que, antes de ser presidente de Brasil, Cardoso era uno de los sociólogos más importantes de la región, famoso sobre todo por *Dependencia y desarrollo en América Latina*, el libro escrito junto con el chileno Enzo Faletto de cuya publicación se cumplieron el año pasado cuatro décadas. Más tarde senador, luego canciller, ministro de Hacienda y finalmente presidente, Cardoso fue el responsable del ajuste neoliberal en Brasil (para algunos) o el hombre que condujo el mayor proceso de modernización del país desde la posguerra (para otros). En cualquier caso, hoy se lo ve tranquilo con su vida de seminarios intelectuales e intervenciones políticas meditadas y puntuales. Saluda con amabilidad y se predispone para la entrevista, que solo será interrumpida por un bip indescifrable. «Estos celulares modernos», se queja.

José Natanson: periodista y politólogo argentino, actualmente es jefe de redacción de NUEVA SOCIEDAD.

Palabras claves: política, izquierda, globalización, Estado, socialdemocracia, Brasil.

■ Izquierda y Estado en la globalización

¿Cómo cree que impactó la globalización en el imaginario y la praxis de la izquierda, sobre todo teniendo en cuenta que la globalización implica, entre otras cosas, un debilitamiento de las capacidades del Estado, y que la izquierda siempre enfatizó un rol fuerte del Estado?

Al principio, la izquierda quedó un poco perpleja con lo que pasaba en el mundo a partir de que se desataron los procesos de globalización. No entendió qué ocurría, y soñó el sueño de poder parar las fuerzas de la globalización, un poco como los ludditas, los obreros que en plena Revolución Industrial destruían las máquinas para oponerse a la tecnificación. Por momentos, parecía que se actuaba como si la globalización fuera una conspiración de los poderosos y no el resultado de un cambio estructural. Se creó un ambiente donde se impuso la idea de que la globalización necesariamente provocaría un daño a la sociedad. Pero los datos no confirman eso. La pobreza en el mundo ha disminuido. La participación ciudadana, lejos de estancarse, se ha intensificado. Las mismas fuerzas que desataron el proceso de globalización, básicamente la evolución acelerada de las tecnologías de información, comunicación y transporte, abren posibilidades inéditas para una ampliación de los espacios de conexión de la sociedad y de otras formas de actuación y participación política. Sobre la base de esta evidencia, últimamente algunos sectores de la izquierda se repositionan respecto de la globalización. Pero si hubo una forma errada de entender la globalización por parte de la izquierda, también la hubo por parte de la derecha: la ilusión de asociar globalización con neoliberalismo, de lo cual se derivaba la idea de que era necesario desarticular el Estado y dejar que todo se solucionara gracias al mercado. Esa visión también se está desmitificando.

¿Usted cree, entonces, que la izquierda entiende que la globalización es inevitable y que genera desafíos pero también oportunidades?

Creo que conceptualmente la izquierda no ha asumido esta evidencia, pero que sí lo ha hecho en la práctica. Miremos si no lo que pasa en Chile, en Brasil, los cambios ocurridos en partidos como el socialismo o el Partido de los Trabajadores (PT), que ya no pelean más contra las fuerzas de la globalización. Por el contrario, buscan cómo aprovecharlas. Pero eso es en la práctica: conceptualmente no se ha dado la misma evolución, lo que implica una desfase entre la ideología y la vida, entre las formas de teorizar y de actuar.

Es curioso, porque la izquierda siempre se ha caracterizado por un desarrollo teórico muy denso, siempre tendió a pensarse a sí misma, incluso excesivamente.

Eso era en el pasado. Pero hoy yo creo que la izquierda ha perdido su capacidad de ser la vanguardia del pensamiento. Quedó desconectada por lo que pasó en el mundo en los últimos años.

Volviendo al tema del Estado, ¿cuál debería ser su rol en este contexto de globalización?

Yo no creo que las fuerzas del mercado deban prevalecer totalmente. A los países les conviene que el Estado mantenga cierta presencia, que fortalezca su lugar como agente de regulación, pero incluso que desarrolle una acción productiva para garantizar la competencia. Lo malo no es ni el Estado ni el mercado, sino el monopolio. Normalmente, la visión estatizante, a la que se inclina un sector de la izquierda latinoamericana, es monopolista. Yo no me opongo a la intervención estatal, incluso en la producción, con la condición de que no sea a través de un monopolio. El Estado puede y debe actuar como contrapeso, justamente para evitar el monopolio privado. No hay economía moderna sin un Estado robusto, lo cual no quiere decir grande, sino eficaz.

¿Y cuál debería ser su función?

Garantizar la ley y el Estado de derecho, por supuesto. Mantener su rol tradicional en la seguridad de las personas e incluso proveer educación y salud. Estas últimas dos funciones son claves sobre todo en los países en desarrollo, pero no solo en ellos: miremos si no el problema del sistema de salud de Estados Unidos ante la falta de un rol activo del Estado. Ese va a seguir siendo un espacio para que el Estado actúe. Pero además la globalización no significa que todos los países son iguales. Existen diferentes poderes, desbalances globales, y el Estado debe actuar en eso también.

¿Los Estados latinoamericanos van en ese camino?

Pocos. Chile lo entendió bien: no solo el Estado, sino también el país, la clase política, todos se han adaptado eficazmente a las nuevas condiciones globales, un poco como ocurrió en España. Pero tomemos otros casos: Costa Rica, por ejemplo, que es un país parecido a Chile en muchos aspectos, que se ha modernizado mucho, aún no ha definido totalmente el rol del Estado. Persisten muchas dudas. En México, el Estado jugó siempre un rol central, luego se inició un proceso de integración, vía mercado, con EEUU, pero que no fue acompañado, a mi modo de ver, con una transformación estatal en el sentido de ampliar sus competencias y garantizar su función de regulación. El Estado mexicano actúa monopolíicamente en algunos sectores de la economía,

sobre todo en temas de energía vía Pemex, pero en otras áreas muestra muchos problemas. En Argentina, en cambio, el Estado se ha debilitado demasiado. Uruguay puede seguir el camino de Chile: tiene un Estado grande, es cierto, pero que no parece que pueda ser un obstáculo para su desarrollo. En Brasil avanzamos mucho. Aunque todavía persisten algunos rasgos dirigistas, el país ha cambiado mucho: la sociedad, las fuerzas de mercado, la prensa, las universidades, la sociedad civil, se han transformado. Las posiciones estatizantes en sentido antiguo, aunque se manifiestan por momentos, no tienen la suficiente fuerza como para marcar el rumbo. Y el rumbo es el de una economía de mercado, en el contexto de una sociedad democrática que requiere un Estado regulador, aunque presente en algunas actividades productivas directas.

■ Populismo y socialdemocracia

En una reciente conferencia usted dijo que América Latina adoptó la maquinaria pero no el alma de la democracia, ¿qué significa exactamente?

Vivimos todavía en sociedades de privilegios, en las que la ley no tiene el mismo valor para todos. De ahí deriva el sentimiento de impunidad y la corrupción. Se ven aspectos de modernización, desde luego, pero también movimientos de retroceso. La ley, en América Latina, no es igual para todos, persisten los privilegios. Y para que una democracia funcione plenamente debe haber igualdad ante, por lo menos, la ley. Si no hay igualdad ante la ley, menos todavía habrá igualdad frente al mercado. Pero esa idea de que la ley vale para todos es algo que nos falta.

¿Es una herencia colonial?

Hasta cierto punto sí. Es una marca patrimonial, pero también hay que reconocer que ni en España ni en Portugal es así ahora, por lo que sería injusto responsabilizarlos a ellos. Hace mucho tiempo ya que nos independizamos y deberíamos asumir nuestras propias características y responsabilidades. El problema es que mucha gente cree que el liberalismo es siempre de derecha, pero se ignora que hay una raíz popular en el liberalismo, que descansa en la idea de igualdad ante la ley. El liberalismo no es solo sinónimo de libertad, de que los poderosos pueden hacer lo que se les da la gana. Significa también que todos somos iguales ante la ley. Ese liberalismo de cariz popular siempre estuvo ausente en América Latina. La izquierda siempre criticó cualquier tipo de liberalismo, como si todos fueran de derecha, lo cual debilitó

sus cuestionamientos a los privilegios y el patrimonialismo propio de las sociedades de la región. La izquierda siempre tuvo problemas para pelear por una sociedad en la que la ley prevalezca para todos, por esta consideración de la ley como sinónimo de explotación de clases. Siempre percibió la ley con la nariz tapada, con la idea de que la ley es monopolio de los poderosos, un instrumento de la burguesía. Pero la ley, si es igual para todos, es una garantía para el pueblo: una garantía frente a los poderosos y, lo que es igual de importante, frente al Estado.

Pero si uno compara a la izquierda de hoy con la de los 60 y 70, que tenía una visión netamente instrumental de la democracia, la situación cambió mucho. ¿No cree que la izquierda hoy asume la democracia como algo sustancial más que como una mera concesión táctica?

Sí, claro. Aun cuando no existe un sentimiento profundo y arraigado acerca del valor de la ley, no se puede decir que persista el desprecio por la democracia que se veía en el pasado. La izquierda hoy cree en las elecciones. Pero a veces eso lleva a otra confusión: que la elección legitima todo. Y no es así: la elección es una parte muy importante de la vida en democracia, pero no suficiente. No alcanza con tener la mayoría para luego hacer lo que quiero.

¿Usted percibe una tendencia al mayoritarismo en América Latina?

Sí.

¿Y comparte la idea de que algunos países de la región registran un revival del populismo?

Hasta cierto punto sí. Pero depende del país. En Brasil, por ejemplo, Lula, como persona, como líder político, tiene ciertos rasgos populistas, de conexión directa con el pueblo, de utilización de su carisma para ir más allá de la ley. Pero en general respeta las instituciones democráticas. Por otra parte, desde el punto de vista económico no se lo puede calificar de populista. En el caso de Hugo Chávez, no sé si se lo podría calificar de populista. Es un populismo más militar. Su fuerza radica más en su propia convicción que en el pueblo, y creo que se orienta sobre todo por su antinorteamericanismo y su visión estatizante. Tiene en común con los populismos clásicos, tipo Perón o Vargas, el énfasis en la redistribución, pero tiene un enfoque antimercado y antinorteamericano que los populismos de antes no tenían. Tal vez sea demasiado hablar de populismo.

En Europa se habla mucho del giro al centro, de que todas las fuerzas políticas convergen en una misma dirección. Algunos creen que esto es justamente lo que ocurre en algunos países de América Latina, como Chile, Uruguay y Brasil, donde partidos de izquierda han asumido posiciones moderadas una vez que llegaron al poder. ¿Se han borronado las líneas ideológicas que tradicionalmente separaban izquierda de derecha?

Las líneas tradicionales sí. En el pasado, con diferentes matices, la izquierda proponía una ruptura con el orden establecido y la construcción de un sistema alternativo a partir del liderazgo del Estado y de la acción de una clase social particular. Hoy ese ya no es el programa de ningún partido de izquierda, salvo casos excepcionales como Cuba o Corea del Norte. Pero eso no quiere decir que no haya líneas divisorias. Lo que ocurre es que son otras líneas, menos estructurales, diferentes de las del pasado. Usted mencionó el caso de Europa. Ahora vemos allí una fuerte corriente en favor de la criminalización de la migración, una tendencia claramente de derecha. Los que se oponen están a la izquierda. Esa es una frontera. En América Latina, una división importante entre izquierda y derecha se da en la cuestión de la seguridad: es un tema que atañe a todos y donde se ven claramente posiciones de derecha y de izquierda. Hay otros temas que afectan a toda la sociedad, que la cortan transversalmente, que no son propios de una clase. Además de la seguridad, que afecta a todos, la ecología. Hay posiciones de derecha en temas de ecología, propuestas que no quieren avanzar, que no se dan cuenta de que hay que preservar el medio ambiente. Eso marca diferencias importantes. Entonces, las líneas de separación entre izquierda y derecha son otras, pero eso no significa que no existan.

En su famoso libro Derecha e izquierda, Norberto Bobbio afirmaba que lo que separa a una de otra es la búsqueda de la igualdad.

Estoy de acuerdo, siempre que se entienda como igualdad de oportunidades, de acceso a la educación, la salud, la seguridad social y, por ende, menos desigualdad económica. Esa idea de igualdad de oportunidades, que en realidad no se origina en la izquierda sino en la democracia occidental, sigue vigente.

¿Puede haber una socialdemocracia en América Latina?

Sí. Pero para eso habría que preguntarse qué significa una política socialdemocrática en América Latina en tiempos de globalización. Evidentemente, no puede ser lo mismo que en Europa. Pero hay todo un conjunto de políticas sociales, de salud, de educación, que se están desarrollando en Brasil, Chile,

México, que tienen un cariz socialdemócrata. Son políticas que tienden a generar igualdad de oportunidades, incluir a los ciudadanos más pobres. Y creo que hay también una visión de la fiscalidad que puede ser calificada como socialdemócrata. Eso sí: nosotros tenemos nuestra especificidad, es absurdo pensar que en algún momento podemos ser Noruega. Eso no solamente en función de las diferencias poblacionales y de la proporción de pobres, sino también porque en América Latina el Estado es insuficiente para mitigar las necesidades sociales. Cada vez más, las organizaciones no gubernamentales y otras formas nuevas de asociación entre el sector público y el privado se hacen necesarias para proporcionar un mayor bienestar a las sociedades.

■ La Teoría de la Dependencia hoy

El año pasado se cumplieron 40 años de la publicación de Dependencia y desarrollo en América Latina. Allí se diferenciaban dos tipos de situaciones de dependencia: la de aquellos países con economías de enclave, sustentadas en las exportaciones de recursos naturales, minerales e hidrocarburos, con una fuerte presencia del capital extranjero y una industria nacional débil. Esto generaba estructuras económicas poco diferenciadas que excluían a la gran mayoría de la población de los beneficios del crecimiento. Por otro lado, los países con cierto capital nacional, primero orientado a la agricultura y luego volcado a la industria, que lograron ampliar los sectores medios y fortalecer el Estado. Entre los primeros se encontraban, entre otros, Bolivia y Ecuador; entre los segundos, Brasil y Argentina. Hoy vemos que el primer grupo de países es el que ha sufrido los sacudones políticos e institucionales más fuertes y donde prosperan líderes que tienden a calificarse de populistas, mientras que en el segundo los cambios parecen más graduales. ¿Hay una relación entre la situación de dependencia del pasado y la coyuntura política actual?

Sí. Hay una cierta relación que se explica por razones estructurales. En aquel trabajo partimos de un análisis bastante abstracto del modo en que funcionaba el capital, cómo operaban los ciclos capitalistas internacionales y cómo se estructuraban las relaciones centro-periferia. Señalamos las diferencias que usted menciona y agregamos que, en casos como Brasil, Argentina y en menor medida Chile, se produjo una alianza entre el capital nacional y el extranjero. En estos casos, el Estado intervino, vía impuestos, en la ampliación de los sectores medios, que obtuvieron una mayor participación en la distribución de la renta. Esto disminuye las chances de que emerjan alternativas políticas populistas o paternalistas.

El enfoque del libro no era determinista, es decir que dejaba abierta la posibilidad de que los países rompieran la relación de dependencia y se relacionaran de otra forma con el mercado mundial.

Claro. Nuestra idea era justamente discutir con estas visiones deterministas. Pero el libro muchas veces se leyó desde la óptica de André Gunder Frank o desde la visión del Che Guevara. Se lo puso dentro de la teoría del imperialismo, como si la dependencia fuera una imposición de los poderosos. Nos englobaron en esa corriente y ahora me cobran algo que en realidad nunca fui. Lo que hicimos fue analizar las razones estructurales que generan esa dependencia como paso previo para la construcción de alternativas. Dijimos que los Estados que habían logrado cierto desarrollo del mercado interno, como Argentina y Brasil, debían buscar la forma de comenzar a exportar no solo materias primas, sino también bienes manufacturados. En aquel momento todavía no se hablaba de globalización, le decíamos internacionalización del mercado. Pero ya pensábamos que era necesario orientar la economía al mercado externo para que los países siguieran creciendo. Esto implicaba dar vuelta el razonamiento inicial de que el Estado debía volcarse a fortalecer el mercado interno. En suma, destacamos las condiciones y las alternativas, pero no cerramos ninguna posibilidad.

Cuarenta años después, ¿qué país latinoamericano logró superar más exitosamente estos escollos?

Probablemente Chile. Antes dependía crucialmente de las exportaciones de cobre. Hoy, aunque sigue exportando cobre, tiene una economía mucho más diversificada. El ajuste se hizo durante el gobierno de Pinochet, aunque sin el éxito económico del que siempre se habla. Luego, con la democracia, Chile consiguió construir una agenda consensuada entre gobierno y oposición, algo que muy pocos países lograron, que además cuenta con un sólido apoyo social. Esto permitió reformar las instituciones democráticas y consolidar un alto crecimiento. En el caso de Brasil, lo interesante es que, a diferencia de Chile, donde se construyó una política consensuada en la Concertación, las discrepancias entre el PSDB [Partido de la Socialdemocracia Brasileña] y el PT no impidieron la continuidad del proceso de modernización de la economía, la sociedad y el Estado. Las diferencias tenían que ver más con la lucha por el poder que con la ideología.

¿Y qué ocurrió con los países con economías de enclave?

Tuvieron muchas dificultades para compatibilizar los ajustes económicos con la continuidad democrática. Esto produjo las crisis de fines de los 90 en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Hubo un desfase entre las presiones modernizadoras provenientes de la economía globalizada y la escasa diferenciación productiva, que derivó en crisis económicas muy profundas. Esto se sumó a los problemas de las instituciones políticas. Y a ellos se suma el fenómeno indigenista, que no tiene nada que ver con el populismo.

Pero que a veces se superpone...

Sí, aunque no son lo mismo. Hay enormes poblaciones indígenas social, política y culturalmente no integradas. Es lo que ocurre en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, el sur de México. Es muy distinto de lo que ocurre con la población negra en Brasil, donde no hay una cultura específicamente negra, ni una cultura no negra. Hay una asimilación cultural en Brasil que marca una diferencia muy importante con el fenómeno indigenista. Que, por otra parte, no es, como piensan algunos, un fenómeno propio del pasado. Son movimientos muy actuales, que nacieron en plena globalización y que en parte se explican por ella. Recuerdo que hace tiempo viajé a Bolivia a una reunión de presidentes en Santa Cruz de la Sierra. El entonces presidente de Bolivia, Carlos Mesa, sufría muchas presiones de los movimientos indígenas que reclamaban poder expresarse en esa reunión, una Cumbre Iberoamericana en la que estaban el rey de España, las autoridades de Portugal y los presidentes de América Latina. Finalmente, Mesa le dio la palabra a un representante de los pueblos indígenas. Cuando habló, criticó la colonización, el rol de los españoles, reivindicó la mita como forma de ocupación de la tierra y además defendió... el matrimonio homosexual. Eso demuestra que los movimientos indígenas no son apenas un reflejo del pasado sino un fenómeno bien actual, conectado con la sociedad civil y las ONG internacionales.

¿Cómo analiza la situación de Brasil en este contexto?

Brasil ya sobrepasó el riesgo de no poder marchar hacia adelante. Los motores de la economía son muy potentes. La modernización del Estado ha avanzado mucho, lo mismo ocurrió con la sociedad. Brasil tiene la capacidad para consolidar y ampliar sus recursos materiales e intelectuales. Esto se ve en los desarrollos tecnológicos: se busca petróleo en áreas profundas con tecnología brasileña, nos hemos transformado en una gran potencia agrícola también con tecnología propia, sobre todo generada por la empresa estatal Embrapa, que cuenta con mil Ph.D. que trabajan allí. Las nuevas comunicaciones, internet, todo eso ha avanzado mucho. Innovamos en la fabricación de aviones, progresó la fabricación de cemento, celulosa. Y, algo que es central, una diferencia muy grande con otros países de la región, es que tenemos un sistema financiero. El ahorro aquí se hace fundamentalmente en moneda nacional. Durante mi gobierno abrimos el sistema financiero y entraron muchos bancos extranjeros, pero cuando se ve la nómina de los bancos se comprueba que la mitad de los depósitos está en manos de bancos estatales. El banco más grande es el Banco de Brasil, el segundo es la Caja de Ahorro, también

estatal. Y los que siguen, aunque privados, son brasileños, como Itaú, Bradesco. El esquema, aproximadamente, es un 50% estatal, 30% privado nacional y 20% extranjero.

¿No se privatizaron bancos durante su gobierno?

Sí, pero los estatales. Lo importante es que hicimos cambios en la gestión de los bancos estatales. El Banco de Brasil comenzó a funcionar como una verdadera corporación. En Brasil, muchas empresas estatales tuvieron desde siempre accionistas privados, incluso Petrobras, desde Vargas. Lo que hicimos nosotros fue privatizar algunas compañías, como Vale do Rio Doce, hoy una de las empresas mineras más grandes del mundo. Pero lo central es que aquellas empresas que no privatizamos fueron transformadas en una corporación. Es el caso de Petrobras: tiene un CEO, cotiza en la Bolsa de Nueva York y funciona de manera transparente. El Banco de Brasil estaba copado por los partidos políticos e hicimos un esfuerzo por modernizarlo y desburocratizarlo, y gracias a eso mejoró mucho. Nuestro objetivo era modernizar, volver eficientes, mejorar estas empresas, no venderlas. Eso marca una diferencia importante, por ejemplo con Argentina. Nosotros no privatizamos Petrobras ni los bancos nacionales y además mantuvimos el Banco de Desarrollo Económico y Social, el BNDES, cuya cartera de préstamos es más grande que la del Banco Mundial. Hay además otros factores que permiten ser optimistas, como el demográfico. Brasil ha sufrido mucho por el crecimiento brutal y acelerado de la población y la migración del campo a la ciudad. En los años 40, solo 20% de la población vivía en la ciudad. Hoy, más del 80% vive en ciudad. Las ciudades se inflaron, San Pablo crecía 5% al año en los 60, la administración pública colapsó. Esto está en la base de muchas cosas: el populismo, el autoritarismo militar. Pero se terminó. Hoy la población crece a 1,2%, la tasa de fecundidad es de 2,2 hijos por cada mujer. En los próximos 20 o 30 años, la población no va a ser tan joven como antes, pero tampoco tan vieja como en Europa. Esto genera una ventana de oportunidad enorme. Entonces, creo que Brasil tiene mucha fuerza económica, un desarrollo del mercado interno importante, ha dado un impulso a las exportaciones, aunque todavía falta mucho, tiene una buena posición energética, una oportunidad demográfica. Si Brasil logra construir una estrategia que tenga en cuenta sus posibilidades y sus límites en el mundo actual, entonces tenemos chances de dar un salto de desarrollo. Pero, volviendo a la idea de dependencia, no alcanza con mirar la situación estructural. Es necesario construir una estrategia. Y eso depende de nosotros. ☐