

Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina

Uruguay: a social democratic government in Latin America

JORGE LANZARO

Profesor y Coordinador del Doctorado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay

Recibido: 30/9/08

Aprobado: 27/11/08

RESUMEN

El debut de la izquierda uruguaya en el gobierno abre una alternativa de tipo social democrático en América Latina, que se suma a las experiencias del mismo género que surgen en Brasil y Chile (Lula da Silva, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet), en un estreno que puede compararse con los ejemplares europeos «clásicos» y «tardíos».

El artículo establece las características distintivas de estas figuras «periféricas», que sobrevienen en el *global south* y a diferencia de otros gobiernos contemporáneos de la región, son protagonizadas por una izquierda institucional. A continuación el texto esboza un análisis comparativo del «potencial social democrático», que varía considerablemente en los tres países, en función de los recursos políticos de cada gobierno: legados institucionales, coeficiente de poder, «pilar» corporativo conformado con los sindicatos, conexión con otros sectores populares. En esta comparación, el gobierno uruguayo presenta los rasgos más propicios para desarrollar una alternativa social democrática «criolla».

Palabras clave: Uruguay, gobierno de izquierda, social democracia «criolla».

ABSTRACT

The debut of the Uruguayan left in government opens a social democratic way in Latin America, joining the governments of the same type in Brazil and Chile (Lula da Silva, Ricardo Lagos and Michelle Bachelet). These new experiences can be compared with both classic and «late» European examples.

The article describes distinctive traits of these peripheral figures of the «global south», which differ from other contemporary left governments within the region because they are conducted by an institutional left. The text then provides a comparative analysis of their social democratic potential, which varies considerably among the three countries, due to the political resources available to each government: institutional legacies, power quotient, corporative pillar with the labour unions and connection to other popular sectors. In this comparison, the Uruguayan government has the most favorable traits for developing a *criolla* social democracy.

Key words: Uruguay, left government, criolla social democracy.

LA SOCIALDEMOCRACIA CRIOLLA

Los gobiernos socialdemocráticos¹ de América Latina presentan rasgos propios de su condición «periférica», pero pueden compararse con los referentes europeos «clásicos» y en particular con las experiencias «tardías», que surgen desde los años 1970 en España, Portugal y Grecia, las cuales arriban —como las nuestras— luego de las transiciones democráticas, fuera de la era keynesiana y en el marco de una nueva globalización (Lanzaro 2008).

Lo que define a los gobiernos socialdemocráticos y marca por tanto una distinción básica en el mapa latinoamericano actual, es que son experiencias protagonizadas por una izquierda institucional (Lanzaro 2006): a) por el grado de institucionalización, la relativa antigüedad y la acumulación política que presentan los partidos de izquierda que forman el gobierno; b) porque tales partidos están integrados al régimen democrático —tanto en lo que toca a la competencia electoral como al gobierno representativo— en el seno de sistemas de partidos plurales y competitivos, más o menos institucionalizados. La competencia efectiva y el pluralismo modelan la evolución de los partidos de izquierda, sus rutas de llegada al gobierno y las formas en que se ejerce.

Son partidos bien establecidos, que alcanzan la presidencia con más de veinte años de edad y cierta continuidad, sorteando las dificultades impuestas por las dictaduras². Se foguearon en la oposición y antes de lograr el gobierno nacional, compitieron en varias elecciones presidenciales y tuvieron representación parlamentaria por períodos relativamente

prolongados, entrenándose también en la conducción sindical y en puestos de administración regional. Esa trayectoria da lugar a una adquisición importante de poderes y de experiencia, con procesos de formación de cuadros y una construcción de liderazgos, que adquiere proyección partidaria y nacional, poniéndose en juego en las candidaturas presidenciales y en el gobierno.

En cuanto a los sistemas de partidos, los estudios especializados muestran que en Chile y Uruguay la institucionalización es alta y que en Brasil ha sido más rudimentaria, pero en la última década registra un progreso sostenido. La izquierda institucional ha contribuido a cultivar estos logros, por su participación activa en las transiciones democráticas y sus desempeños consecutivos: contribuyendo a asentar los alineamientos electorales, como fuerza de oposición (Brasil y Uruguay) o integrando el gobierno (Chile).

Con mayor o menor institucionalización, estos sistemas de partidos son en todo caso plurales y competitivos, generando una relación balanceada entre gobierno y oposición, que tiene repercusiones positivas sobre la calidad de la democracia.

Movidas por dicho patrón de competencia política, estas izquierdas de filiación socialista, revolucionaria o reformista —crecidas en hermandad con el movimiento sindical— han realizado una reconversión política e ideológica, afirmándose como partidos *catch-all*, de profesión electoral. En este trayecto se integran plenamente a la democracia representativa, ajustándose a las restricciones políticas correspondientes. A raíz de ello se

avienen a la lógica de la economía capitalista, en mercados abiertos, en cierta continuidad con el *status quo* y con los parámetros neo liberales predominantes. Cabe pensar que se dibuja así un «*policy regime*» (Przeworski 2001), dado que gobiernos de distinta filiación ideológica aplican políticas similares, por obra de las condicionantes que imperan y en función de los cálculos electorales.

No obstante, por su matriz ideológica y en virtud de la misma competencia inter e intra partidaria, estos gobiernos tratan a la vez de impulsar orientaciones distintivas en políticas públicas estratégicas, para promover el desarrollo económico, la cohesión social y los avances democráticos.

RECURSOS POLÍTICOS Y POTENCIAL SOCIALDEMOCRÁTICO

Políticamente, el potencial socialdemocrático depende de los recursos de cada gobierno, en una canasta compuesta por los siguientes factores: a) legados históricos en materia de institucionalidad estatal y políticas públicas; b) coeficiente de poder; c) evolución política del partido de izquierda gobernante; c) conexión con los sindicatos y otros sectores populares (Lanzaro 2008).

En varios de estos rubros Uruguay tiene ciertas ventajas con respecto a Brasil y Chile, que lo ubican como la experiencia más propicia para una alternativa socialdemocrática.

Legados institucionales y políticos

En el plano de los legados, además de las adquisiciones históricas de largo plazo, las re-

formas de la década de 1990 preservan la «caja de herramientas» del gobierno, aportando condiciones más favorables para la «re-politización» y el realce del estado. Lejos de lo que ocurrió en Chile bajo la dictadura de Pinochet, la transición reciente se ajustó en el Uruguay a una ingeniería política gradualista, moldeada por el pluralismo partidario y la tercería de la izquierda, que puso límites al empuje neo-liberal y acotó las privatizaciones (Lanzaro 2000). Las empresas y los servicios públicos más importantes quedaron en manos del estado y pasaron por procesos de modernización, al influjo de un patrón de reformas que también moderó las privatizaciones y la descentralización en sectores estratégicos como la educación o la seguridad social³.

Coefficiente de poder

El coeficiente de poder se refiere básicamente al caudal parlamentario, 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 y de la coalición de gobierno en el conjunto del sistema de partidos.

A este respecto, las diferencias son marcadas. En Brasil y Chile hay gobiernos de coalición que difieren entre sí, como difiere el lugar que tienen en ellos el PT y el PS. Ambos se encuentran en situaciones minoritarias (entre 10% y 18% de bancas de Diputados), no cubren el universo entero de las izquierdas y comparten poderes con socios de otros linajes, en relaciones complejas.

En cambio el FA es monopolístico en la izquierda y al ganar en primera vuelta las elec-

ciones de 2004 (52%), forma un gobierno mayoritario, con una disciplina considerablemente alta, sin estar obligado a coaliciones o compromisos parlamentarios. El liderazgo presidencial presenta un cuadro ventajoso, ya que Vázquez suma la jefatura del gobierno y la jefatura del partido, a partir de una forja competitiva y prolongada.

En el potencial de gobierno incide también la polarización ideológica. En Chile, la distancia entre el PS y el bloque de la derecha resulta considerable, como lo es también la distancia entre PS y DC al interior de la Concertación. 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 menor. Sin embargo, la producción política difiere, dado que el PT es minoritario y forma una coalición heterogénea, mientras que el FA es mayoritario.

Los tres partidos han experimentado una evolución similar, pero con diferentes consecuencias. A semejanza del PS y del PT, el Frente Amplio ha pronunciado su perfil de partido electoral *catch-all*, pero preservó en cierta medida su militancia, las organizaciones de base y las prácticas de movilización, conectadas con los sindicatos y los grupos sociales (Lanzaro 2004). Aunque el FA es como sus congéneres un engranaje político articulado a las elites dirigentes y los procesos decisivos pasan fundamentalmente por el centro presidencial y la bancada parlamentaria, como partido de gobierno, mantiene una cuota importante de autonomía y de influencia. En la brega por la presidencia conjugó una estrategia a dos puntas: fue incorporando progresivamente los cambios programáti-

cos que exigía la competencia, pero al mismo tiempo mantuvo una oposición cerrada ante la agenda de reformas. Sus variaciones ideológicas son más limitadas que en otros países y pasan por un contencioso interno incesante, con sectores que exhiben diverso grado de asimilación o de resistencia ante la revolución cultural que generó el neoliberalismo.

Conexión sindical e inclusión social

En la canasta de recursos pesa la complejidad del movimiento sindical y su vínculo con el gobierno y el partido de gobierno. La articulación entre estos «dos pilares» políticos es uno de los factores constitutivos de la matriz socialdemocrática, que cuenta también en los estrenos periféricos.

En Brasil, Chile y Uruguay media una hermandad histórica entre los partidos de izquierda gobernantes y el movimiento obrero. En todos los casos, las dictaduras impusieron una represión severa y el empuje neo-liberal trajo una mala racha, que los sindicatos de cada país experimentaron de distinta manera.

En este orden Uruguay es probablemente el que mejor esboza una ecuación socialdemocrática. Los sindicatos, que fueron actores muy relevantes en la transición democrática, padecieron en seguida la transición liberal de la década de 1990. Aunque en ese ciclo se debilitaron en el *bargaining* laboral, alterando su composición y perdiendo afiliados, lograron no obstante preservar la central única y reciclar el sindicalismo político en la militancia contra las reformas de aquella década, en especial a través de recursos de referéndum. Acuden al plebiscito de las urnas en vez de insistir con el plebiscito de las ca-

lles y en las medidas tradicionales de lucha, mediante ejercicios ciudadanos que cambian la pauta de movilización y articulan vetos eficientes o un potencial de amenaza, de cara a la liberalización y sobre todo a las privatizaciones. Ello refuerza el enlace estratégico del FA con los sindicatos, que son actores coadyuvantes en la construcción de una alternativa de izquierda, manteniendo vigor propio y cierta autonomía.

Esta pauta se refleja en la cuota de dirigentes sindicales en el gobierno, así como en su agenda, que contempla a las clases trabajadoras y asigna bienes de poder a los sindicatos, favoreciendo sus funciones y el aumento de la afiliación. La reposición de los consejos de salarios —instituciones tripartitas de negociación laboral— establece un esquema neo-corporativo, que no plasma sin embargo en una concertación *peak level*.

En correspondencia, la central obrera brinda un apoyo «razonado» al gobierno, en una postura que genera divergencias y no anula la conflictividad laboral, ni las protestas políticas, que incluso crecen en un horizonte de incertidumbre económica y a medida que se acercan las elecciones de 2009.

Junto a este entronque con los trabajadores organizados, se implementan políticas universales y focalizadas para pobres y desocupados, que buscan extender la ciudadanía y enfrentar un desafío de inclusión característico de las ediciones socialdemocráticas latinoamericanas. La protección social se establece en este caso mediante desarrollos institucionales que robustecen la participación estatal en la gestión pública y la articulación política.

AGENDA DE GOBIERNO

Estos recursos políticos han permitido que el gobierno de izquierda combine ciertas continuidades con una agenda de cambios significativos, en derechos democráticos, política económica y políticas sociales. Entre las innovaciones más importantes, cabe destacar las siguientes: revisión de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, reorganización de las relaciones laborales y fueros sindicales, rebaja de la vulnerabilidad fiscal y deuda externa, reforma tributaria e impuesto a la renta, agencia de innovación y desarrollo, sistema nacional de salud, plan de emergencia social seguido de un plan permanente de equidad.

NOTAS

1. Se utiliza en este texto el adjetivo «socialdemocrático» o «socialdemocrática» (en lugar de socialdemócrata) en tanto que 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.

2. El PS chileno es el mayor (1933) y pasó por los «traumas» del gobierno de Allende y de la dictadura de Pinochet. Tenía 73 años cuando Michelle Bachelet llegó a la presidencia y cuatro menos al asumir Ricardo Lagos. El FA —que obtiene la presidencia con 33 años y a dos décadas del fin de la dictadura— nació en 1971, aunque en la coalición fundacional participaron grupos con

trayectoria anterior, incluyendo dos veteranos de la izquierda uruguaya: el Partido Socialista, al que pertenece originariamente el Presidente Vázquez — que data de 1910— y el Partido Comunista, creado en 1921. El PT brasileño es de 1980 y cuando Lula llegó a su primera presidencia cumplía 22 años.

3. En el Índice de Privatizaciones de Lora (2001),

para el período 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 del 10%), seguido de Argentina (algo menos del 9%), en una lista encabezada por Bolivia (casi 20%) y Perú (casi 15%).

BIBLIOGRAFÍA

Lanzaro, Jorge (2008) «La social democracia criolla», en *Nueva Sociedad* n.º 217 (Buenos Aires).

Lanzaro, Jorge (2006) *La «tercera ola» de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia*, en Pedro Pérez Herrero (ed.), *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno* (Madrid: Pablo Iglesias).

Lanzaro, Jorge (2004), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).

Lanzaro, Jorge (2000) *La "segunda" transición en el Uruguay*. (Montevideo: FCU).

Lora, Eduardo (2001) *Las reformas estructurales en América Latina*. (BID).

Przeworski, Adam (2001) «How Many Ways Can Be Third?», en Andrew Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times*. (New York: Oxford University Press).