

## URUGUAY: UN GOBIERNO SOCIAL DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

*Uruguay: A Social Democratic government in Latin America*

Jorge Lanzaro\*

**Resumen.** Este artículo analiza el primer gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010), en comparación con las experiencias del mismo tipo de Brasil y Chile, mostrando que constituye el ejemplo más propicio de social democracia en América Latina. La primera sección presenta un concepto político de gobiernos social democráticos, común a los tres casos. La segunda sección enumera los recursos políticos que hacen al potencial social democrático diferencial de cada gobierno y en particular, a sus coeficientes de poder. La tercera sección evoca el formato del gobierno de Tabaré Vázquez, que resulta en una performance reformista comparativamente alta en el ranking de los gobiernos de izquierda de América Latina: presidencialismo mayoritario, liderazgo presidencial potente y gobierno de gabinete, en base a un partido de coalición relativamente fuerte e institucionalizado; componente laborista y segmento neo-corporativo.

**Palabras clave:** Uruguay, Izquierda, Gobierno, Social Democracia.

**Abstract.** This article analyzes the first government of the Left in Uruguay (2005-2010), as the best example of social democracy in Latin America, in comparison to the experiences of the same type in Brazil and Chile. The first section presents a political concept of social democratic governments, which includes those three cases. The second section lists the political resources which make up the different social democratic potential of those governments and in particular each one's power quotient. The third section describes the features of the Vázquez government, which resulted in a comparatively high reformist performance in the ranking of the Latin American left governments: majority presidentialism, strong presidential leadership and cabinet government, based on a rather strong and institutionalized coalition-party; labour bias and neo-corporatist institutions.

**Key Words:** Uruguay, Left Government, Social Democracy

*A Pablo Alegre\*\**

### Introducción

El debut de la izquierda uruguaya en el gobierno (2005-2010) abrió una alternativa social democrática, que vino a sumarse a las experiencias de este tipo

---

\* Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

\*\* Dedico este artículo a Pablo Alegre, un profesional de las Ciencias Sociales que murió joven, pero tuvo oportunidad de dejar trabajos que dan testimonio de lo que valía y del coraje con que peleaba contra su enfermedad. El artículo es resultado del Proyecto "Gobiernos Social Democráticos en América Latina", realizado con el apoyo del Fondo Clemente Estable, en el que colaboró Pablo Alegre, junto con Santiago López, también politólogo excelente. Agradezco a los dos sus aportes y su compañía fraterna. También agradezco a Rafael Piñeiro la ayuda en la preparación de este artículo. Una versión más extensa se incluye en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds), *The Resurgence of the Latin American Left* (The Johns Hopkins University Press, de próxima aparición).

surgidas por primera vez en América Latina, a comienzos del siglo XXI.

La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas, que se inicia en 1999, está jalonada por manifestaciones del populismo o del nacionalismo popular, que tienen rasgos novedosos y difieren entre sí, como difieren de sus congéneres anteriores, pero son variedades de un fenómeno político recurrente en la región y se inscriben en el viejo tronco del populismo, que es un fenómeno recurrente en América Latina, en distintas fases históricas y con distinto signo ideológico, de izquierda a derecha (Lanzaro 2006 y 2007a).<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, esta temporada registra una gran novedad (Lanzaro 2008): el estreno de gobiernos de tipo social democrático en Brasil, con los dos periodos de Lula da Silva (2003-2007, 2007-2011), Chile, con la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) y Uruguay, con la presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010).

Uruguay es el ejemplo más propicio de social democracia “criolla” y puede ser considerado como *leading case* en el análisis comparado de estas figuras. En este trabajo analizo el gobierno inaugural de Vázquez, en cotejo con los casos de Brasil y Chile. La primera sección consigna los elementos que acreditan la definición social democrática, común a los tres casos. La segunda analiza la canasta de recursos políticos, que hacen al potencial social democrático diferencial de tales ejemplares. La tercera evoca el formato del gobierno con el que se estrenó la experiencia en Uruguay.

## 1. La Social Democracia Criolla

Dichos gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay son, en verdad, las primeras especies social democráticas que aparecen en la región. En efecto, en América Latina, como en otras comarcas, el término se emplea con mucha amplitud y hay otras figuras que se denominan social democráticas. Por ejemplo, los gobiernos de Liberación Nacional en Costa Rica, Acción Democrática en Venezuela o Fernando Henrique Cardoso y su Partido da Social Democracia Brasileira en Brasil. A su vez, la posibilidad de una alternativa social democrática ha sido planteada por algunos intelectuales (Helio Jaguaribe y el propio Cardoso; José María Maravall, Luiz Carlos Bresser-Pereira y Adam Przeworski, Jorge Castañeda y Roberto Mangabeira). También ha sido postulada por actores políticos de relieve. Una buena muestra se encuentra en

---

1 En la senda que va del populismo “de los antiguos” al populismo “de los modernos” sobresalen las manifestaciones clásicas de la época desarrollista posterior a 1930, que dejaron rastros duraderos y han quedado asociadas a liderazgos emblemáticos: Brasil, con Getúlio Vargas; México, con Lázaro Cárdenas; Argentina, con Juan Domingo Perón. El populismo, actuando a menudo en cuerda de nacionalismo revolucionario, pasó también por una serie de experiencias abortadas, de distinta envergadura (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela, etc.). En la década de 1990, sobre todo con Alberto Fujimori en el Perú, llega un populismo de “afinidades inesperadas” (Weyland 1996), que adopta las orientaciones neoliberales e impulsa reformas pro-mercado. Posteriormente, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa han puesto en marcha un populismo de izquierda, que se inscribe en esa tradición, aunque por cierto, los tres exponentes muestran rasgos diferenciales, entre sí y respecto a sus ancestros. Para un panorama del populismo en América Latina ver Freidenberg (2007).

el llamado “Consenso de Buenos Aires” (1997), en que participaron conspicuos líderes de la “nueva izquierda” del continente, incluyendo a Lula y a Lagos.

No obstante, es la primera vez que se concretan efectivamente gobiernos de esta categoría, con las características que tipificamos en este trabajo, correspondiendo a un concepto que vale tanto para los ejemplares europeos como para las nuevas experiencias latinoamericanas: un concepto que –más allá del patrón de políticas públicas, la reivindicación de la primacía de la política y del estado, con propósitos de regulación económica, justicia social e inclusión ciudadana– toma en cuenta la naturaleza política específica de estos gobiernos y de los partidos que los forman.<sup>2</sup>

Se trata de fórmulas inéditas en América Latina, que presentan rasgos propios de su condición “periférica” y del ciclo histórico en que viven, pero pueden legítimamente compararse con los referentes europeos clásicos y sobre todo con las social democracias “tardías” de Europa Meridional, en particular las que surgieron en España, Portugal y Grecia en las décadas de 1970 y 1980. Al igual que las manifestaciones latinoamericanas contemporáneas, los gobiernos social democráticos de esos tres países se instalaron en el curso de una “doble” transición: luego de las respectivas transiciones democráticas y al canto de la transición liberal, fuera de los círculos virtuosos de la era keynesiana, en economías en trance de apertura y ante un nuevo empuje de globalización.<sup>3</sup>

Aquellas experiencias marcaron un giro en la geografía política de Europa Occidental, puesto que aparecieron cuando la social democracia atravesaba por un ciclo de baja en sus bastiones clásicos y se instalaron en países que por entonces se consideraban subdesarrollados y periféricos (pertenecientes al llamado “*latin rim*” del viejo continente), con economías dependientes y sociedades atrasadas, muy desiguales, que habían estado gobernados por regímenes autoritarios, registrando debilidades en los pilares social democráticos típicos: los partidos de filiación socialista y los sindicatos.<sup>4</sup>

Esto ayuda a explicar los desafíos que debieron afrontar y los rasgos de sus agendas, especialmente en términos de democratización política, de *aggiornamento* cultural y en calidad de “modernizadores tardíos” de la economía y de la sociedad. Un incentivo y un amparo muy importante para estos propósitos de modernización y apertura, fue la integración europea y sus instituciones, un circuito al que los países en cuestión se esmeraron por entrar y que presentaba por entonces un panorama distinto al que puede registrarse a nivel latinoamericano y en el Mercosur.

---

2 Este concepto es consistente con las proposiciones clásicas sobre el “socialismo electoral”, notoriamente: Kirchheimer (1966), Bergounioux y Manin (1979, 1989), Przeworski y Sprague (1986), Kitschelt (1993, 1994), Przeworski (2001).

3 Sobre las experiencias social democráticas de Europa del Sur, en los años 1970 y 1980, incluyendo Francia e Italia, ver: Gallagher y Williams (1989), Maravall (1992), Phule (2001).

4 El hecho de que los países de América Latina presenten características similares lleva a algunos autores a dudar de la posibilidad de que surjan experiencias social democráticas en la región (por ejemplo: Roberts 2008, Weyland *et al.* 2010). Esto remite a una discusión más amplia, acerca de las dificultades y las alternativas de la social democracia en contextos globalizados y a partir de la era liberal, pasada la “época de oro” del keynesianismo, lo que se plantea para Europa (Meyer y Breyer 2007, Delwit 2005, Callaghan 2000), pero también en América Latina (Jaguaribe 1989, Sandbrook 2006).

## Un concepto político

Según he planteado en otros trabajos (Lanzaro 2008, 2006), los gobiernos social democráticos con aquellos formados por partidos de izquierda institucionalizados, con estrechos vínculos con el movimiento sindical y de filiación socialista (aunque no necesariamente de tal nombre), que han atravesado por procesos de cambio político y llegaron a reemplazar sus ideologías revolucionarias o radicales por un reformismo moderado, pero efectivo, como resultado de las orientaciones políticas y las estrategias electorales que adoptan, actuando en democracias competitivas, en el marco de sistemas de partidos plurales, más o menos institucionalizados.

Como ocurre normalmente en estos procesos de adaptación partidaria, los “traumas” del pasado y el formato de las transiciones democráticas han tenido una influencia importante, aunque por cierto variada, que cabe registrar en los tres casos, con secuelas significativas en Uruguay y de manera más ostensible en Chile.

En los aprendizajes y reconversiones ha pesado la consideración de los momentos de crisis y polarización que acunaron las rupturas democráticas, contando el papel que las izquierdas tuvieron en ellos y lo que experimentaron en seguida durante las dictaduras, afuera y adentro de sus países. También pesaron las transiciones democráticas y los períodos de consolidación, con sus distintas modalidades, los legados que estos trances dejaron en la vida política y en las instituciones, en el régimen de gobierno y el estatuto electoral; la forma y los ritmos de recomposición de los sistemas de partidos, así como el desempeño de sus integrantes y las relaciones entre ellos.

En tales parámetros, lo que define primariamente a los gobiernos de tipo social democrático, es que son gobiernos formados por una izquierda institucional, en dos sentidos. Primero, por la institucionalización, la edad y la acumulación política de los partidos de izquierda que forman el gobierno: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista (PSC), Frente Amplio (FA).<sup>5</sup> Segundo, por el hecho crucial y determinante de que dichos partidos están integrados a la democracia representativa y a la competencia electoral, en el marco de sistemas de partidos plurales y competitivos, relativamente institucionalizados. Esto marca una distinción básica en el mapa de América Latina, donde encontramos gobiernos de izquierda sin partidos o en sistemas de partidos débiles.<sup>6</sup>

5 El análisis de Chile se centra en la evolución del PS, fundado en 1933 y protagonista histórico de la izquierda, en cotejo con el PC. Sin embargo, en la experiencia social democrática chilena, cuenta mucho el PPD, que en la transición democrática (1987) fue fundado por Ricardo Lagos y un grupo de socialistas como partido “instrumental”, pero luego adquiere vida propia, como ramal del socialismo y actor relevante de gobierno.

6 Por su naturaleza política y a pesar de cultivar orientaciones muy distintas, los populismos de izquierda que afloran en la primera década del siglo XXI, se emparentan con los populismos neo liberales de los 1990. Más allá de las diferencias ideológicas y políticas, en todos los casos tenemos democracias electorales sin partidos, falta de oposición organizada y efectiva, institucionalidad débil y liderazgos personalistas fuertes, con visos de democracias plebiscitarias –“elective despotism” (Thomas Jefferson) o “despotismo democrático” (Tocqueville)– que en los ejemplos más extremos pueden arrimarse a la condición de autoritarismos electorales (Shedler 2006). En esta veta y sobre todo para el régimen de Chávez, cabría replicar la distinción entre “izquierdismo democrático” e “izquierdismo autoritario”, que hizo en su momento Gino Germani (1962), un *trail blazer* en los estudios sobre el populismo.

La pluralidad de partidos, con competencia efectiva y contrapuntos consistentes de oposición condiciona la evolución de estas izquierdas y el ajuste de sus estrategias, modelando las rutas de llegada al gobierno, en un emprendimiento que se vuelve más exigente con la elección presidencial mayoritaria. Tales factores modelan también las formas en que se ejerce el gobierno, su agenda e incluso el *policy style*.

La estirpe de la social democracia criolla se compone con partidos bien establecidos, que llegan al gobierno con más de veinte años de edad y cierta continuidad, atravesando por las dificultades impuestas por las dictaduras y emergiendo como “nueva izquierda” en Brasil. Se foguearon en la oposición y al desarrollarse como partidos desafiantes frente al *establishment*, cultivaron una organización densa, que sin embargo se acomoda a los incentivos de la competencia y la profesión electoral, experimentando transformaciones considerables al estar en el gobierno. Antes de alcanzar esa meta a nivel nacional, compitieron en varias elecciones presidenciales y tuvieron representación parlamentaria por períodos relativamente prolongados, entrenándose también en la conducción sindical y en la administración regional. Esa trayectoria da lugar a una adquisición importante de poderes y experiencia, con procesos de formación de cuadros y una construcción de liderazgos competitiva, de tiro más o menos largo, que se afirma en filas partidarias, adquiere reconocimiento entre las elites y logra proyección nacional.

En cuanto a los sistemas de partidos, los estudios muestran que en Chile y Uruguay la institucionalización es alta y en Brasil ha sido más rudimentaria, pero en los últimos años registra un progreso, con alineamientos electorales sostenidos (Mainwaring y Scully 1995, Jones 2005, Braga 2006).<sup>7</sup> Chile y Uruguay tienen marcas de volatilidad relativamente bajas, bastante inferiores a la barrera de 20 puntos, similares a las de Europa Occidental. En Brasil la volatilidad –que era alta– ha descendido sensiblemente.

Con mayor o menor institucionalización, estos sistemas de partidos son en todo caso, plurales y mantienen un alto grado de competencia efectiva. Aplicando el Índice de Competencia Efectiva de Altman y Pérez Liñán (2002) para el período 1989-2007, Brasil, Chile y Uruguay presentan marcas altas y sostenidas, mientras que en Bolivia, Ecuador y Venezuela la competencia efectiva era más baja y descendiente (Lanzaro 2008).<sup>8</sup> En términos generales, en estas experiencias se preserva una relación relativamente balanceada entre gobierno y oposición, que modela los procesos políticos, hace jugar los *checks and balances* institucionales y tiene repercusiones positivas sobre la calidad de la democracia.<sup>9</sup>

---

7 A semejanza de lo ocurrido en Europa Occidental, los partidos de izquierda han actuado como *pace setters* de la institucionalización, contribuyendo a consolidarla (Chile, Uruguay) o a mejorar sus marcas (Brasil), con repercusiones para el conjunto de cada sistema y efectos de emulación respecto a los demás partidos.

8 La competencia efectiva se mide por las alternancias en el gobierno y por el “margen de victoria” en una elección determinada, es decir, el porcentaje de votos que obtiene el ganador, comparado con el que obtienen sus contendientes. La fuerza de uno y otro bloque está en relación a la magnitud de cada contingente y pero también a su “morfología”, su organización partidaria y el grado de unidad o fragmentación (Duverger 1951, Altman y Pérez Liñán 2002).

9 La calidad de la oposición es parte esencial de la constitución de un sistema de partidos (Hofstadter

Los partidos de la izquierda institucional en Brasil, Chile y Uruguay han labrado una ruta social democrática. Movidas por la competencia política y sus aprendizajes, estas izquierdas de filiación socialista, revolucionaria o reformista, ligadas al movimiento sindical, realizan una reconversión política y se afirman como partidos *catch-all*, de profesión electoral (Kirchheimer 1966, Panebianco 1982), acudiendo a un “revisionismo” ideológico y programático, con ajustes en la estrategia electoral y las orientaciones políticas. Tales mutaciones acusan los efectos de las transiciones democráticas y del pasado anterior. Más allá de eso y de manera determinante, el cambio experimentado por estos partidos resulta del patrón de competencia y del arrastre hacia el centro del espectro izquierda-derecha que rige en los tres países, en un sistema de partidos institucionalizado y competitivo, con una métrica que la elección presidencial mayoritaria vuelve más exigente.

En los tres países se afirma el corte izquierda-derecha como eje de la competencia política, los alineamientos electorales y el reconocimiento ciudadano, lo que ocurre incluso en Chile, donde el clivaje autoritarismo-democracia ha tenido persistencia y más centralidad.<sup>10</sup> Los partidos de la izquierda institucional contribuyen a que se asiente ese eje y se ordenan en la competencia hacia el centro, en busca de los electores medios, con ajustes de estrategia, a través de alianzas o por acumulaciones propias.<sup>11</sup>

Claro que, dentro de tales parámetros de moderación, los partidos tienen que cultivar eficazmente la “lógica de la diferencia”, respetando también en esto la *dura lex* de la competencia y manteniendo en alto su competitividad. La convergencia ideológica y política tiene sus riesgos y una espiral centrípeta puede devorar a los partidos (como ocurrió por ejemplo con el incipiente sistema de partidos que se había formando en Bolivia, durante el último cuarto del siglo XX).

Al recorrer la senda social democrática, estas izquierdas de filiación revolucionaria o reformistas, se desarrollan como partidos *catch-all*, de tipo electoral, experimentando una evolución similar a la que tipificó Kirchheimer

---

1969). Esto supone una oposición “bien conformada”: efectiva y legítima, cuanto menos fragmentada mejor, organizada en partidos y con cierta continuidad, alojada regularmente en los órganos de la política representativa. En suma, una oposición con cierto grado de institucionalización, lo que contribuye a la institucionalización del sistema de partidos en su conjunto y anima la competencia efectiva, encausando la regulación del conflicto político. Se requiere más que una oposición irrealista, minúscula o fragmentada. Tampoco alcanza con las confrontaciones abiertas, aunque sean fuertes, mientras desemboquen en conflictos desnudos, sin mediaciones, fuera de los carriles de las instituciones representativas y sin organización partidaria conducente. En este sentido son elocuentes las tribulaciones de algunas de las democracias sin partidos en el horizonte actual de América Latina, particularmente en los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

10 Para Chile y Uruguay: Kitschelt *et al.* (2010). Para Brasil: Singer (2002, 2009).

11 Sobre todo para Brasil y Uruguay (Lanzaro 2004), valen las observaciones que hizo Duverger sobre el crecimiento de la izquierda en la Francia de los años 1930, abonando la idea de que los electores acuden a la izquierda (sin asumir necesariamente tal identidad), en la medida que la izquierda los atrae con sus ofertas y candidaturas, pero asimismo porque la propia izquierda se desplaza hacia el centro y modifica sus apuestas: “*Sous la Troisième République, les Français ont glissé à gauche, bien sûr; mais la gauche a glissé vers les Français, également: elle a fait la moitié du chemin*” (Duverger 1951: 340). Este teorema político cuadra con el modelo espacial de competencia partidaria de Downs (1957).

(1966).<sup>12</sup> Esto implica básicamente una reconversión ideológica y un proceso de nacionalización, junto con cambios en la oferta política, en las interpelaciones sociales, en la convocatoria ciudadana y en las proposiciones electorales, que van a su vez acompañados por transformaciones sensibles en la estructura partidaria. Estas distintas dimensiones del metabolismo de reconversión no son homogéneas, ni corren parejas, tienen temporalidades variadas y son por cierto objeto de un contencioso doméstico incesante, más o menos agudo. De hecho, todo proceso de adaptación partidaria remite precisamente a una articulación de la competencia externa e interna, de manera que logran avanzar aquellos partidos que consiguen un empalme propicio entre ambas.

Por definición, los partidos *catch-all* dejan de lado las pretensiones de una transformación en profundidad de la sociedad capitalista y acuden a un reformismo que será la marca de su alternativa social democrática. Si bien estos partidos preservan el enlace con los sindicatos y las organizaciones sociales afines, van detrás de una audiencia más amplia y diversificada. La prosperidad electoral y la conquista del gobierno pasan a ser el *leit motiv* vertebral, mediante empeños que remodelan los programas y la organización de estos partidos, su membresía y su lógica militante, los procesos decisorios y la estructura de liderazgo.

En el trayecto, los partidos realizan un proceso de “nacionalización”, que implica al menos tres avances articulados<sup>13</sup>: a) composición de ofertas políticas de proyección nacional, que superan los postulados universalistas (o “internacionalistas”) y a la vez los postulados particularistas (sectoriales o de clase), para realizar proposiciones más concretas y de vocación general, respecto a la realidad específica de sus países; b) conexión de la identidad partidaria con tradiciones nacionales emblemáticas, lo que supone normalmente una competencia ideológica para hacer valer una relectura de la historia y de hecho una “reinvención” de la tradición, como diría Hobsbawn, entrando a tallar efectivamente en la “disputa por la nación”; c) Participación en procesos políticos significativos, que acrediten la implantación y el compromiso nacional de los partidos de izquierda. En este anclaje nacional juegan las biografías diversas de cada partido. Para Chile y Uruguay son muy marcantes los años 1960 y 1970.<sup>14</sup>

Las transiciones democráticas son en sí mismas jornadas propicias para esa nacionalización y abren un nuevo capítulo, cuya relevancia depende del contexto respectivo: en todos los casos como conflictos de reivindicación democrática e

---

12 Lo hacen ajustándose a un patrón común, pero con itinerarios concretos diferentes. Tan diversos como los que labraron, uno a uno y en distintas etapas, los congéneres europeos que corresponden al retrato “ideal-típico” de Kirchheimer.

13 Hablo de nacionalización política e ideológica, en términos semejantes a los de Gramsci en sus *Quaderni del Carcere*. Hay procesos de nacionalización en referencia a la cobertura regional de un partido y su proyección para el conjunto de un país, lo que también tiene requerimientos políticos específicos y es un paso relevante en el desarrollo de las izquierdas.

14 Conviene tener en cuenta las diversas dimensiones del proceso de “nacionalización de la izquierda” que se despliega en Uruguay en la década de 1960 (Lanzaro 2004): un proceso fundacional, en cierto modo ejemplar y de gran penetración (con lances duraderos de “revolución cultural”), sin el cual no se explica el calado que el FA logra en los tiempos siguientes.

incidencias de reforma constitucional; en Brasil y sobre todo en Uruguay, como pulseadas en torno a las reformas pro mercado y las privatizaciones. El enganche de la transición democrática con la transición liberal se presenta a este respecto como una secuencia propicia y delinea una coyuntura crítica, que constituye de hecho una estructura de oportunidad para el protagonismo nacional de las izquierdas.

La social democracia tiene pues su propio porte “nacional y popular”. O sea, el camino por el cual los partidos ideológicos, con referencia de clase, llegan a composiciones de tipo social democrático exitosas, implica también una implantación nacional y popular, aunque estas notas entran aquí con modalidades y con un énfasis distinto del que puede verse en las sucesivas formaciones del nacionalismo popular latinoamericano.

Cada uno los partidos hizo la conversión social democrática a su manera. El PSCCh dio pasos que culminaron en 1989 con el trabajoso trámite de unificación de los grupos en que se dividió el partido durante la dictadura, que fue al mismo tiempo un proceso de reconversión ideológica (Núñez 1991). Este acontecimiento, junto a la fundación concurrente del PPD, abrió el camino para el armado de la Concertación con la Democracia Cristiana y para los avances consecutivos en la transición democrática.

En el caso del PT y del FA la reconversión ideológica se cumple en democracia y toma impulso a partir de 1994, después de varias elecciones presidenciales no ganadas y una vez que los dirigentes decidieron que, para competir mejor, debían corregir sus estrategias y moderar sus propuestas. Las enmiendas fueron graduales y se hicieron con las dificultades que tienen usualmente las organizaciones densas para procesar cambios, generando conflictos y diferenciaciones internas.<sup>15</sup> En estos procesos de corrimiento hacia el centro, hay distancias entre la inercia ideológica del partido y la movilidad de sus dirigentes. Al actuar como candidatos presidenciales, con audiencia electoral en alza y popularidad creciente —obrando afuera y adentro del círculo partidario— los jefes máximos del PT y del FA consolidaron su liderazgo y fueron retocando paso a paso sus ofertas políticas, con una autonomía de desplazamiento considerable.

En este trayecto los partidos aceptan plenamente las reglas de la democracia representativa, tanto en lo que refiere a la vía electoral como a las instituciones de gobierno, ajustándose a las restricciones políticas correspondientes. El acatamiento de las restricciones políticas los lleva a incorporar las restricciones económicas. 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 cálculos electorales.

No obstante, por su matriz ideológica —que cuenta mucho— 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, acudiendo a un

15 Para el FA: Lanzaro (2004), Garcé y Yaffé (2004). Para el PT: Amaral y Meneguello (2008), Hunter (2010), Samuels (2004), Amaral (2003).



realce de la política y del estado, para promover el desarrollo económico, la cohesión social y los avances democráticos.

La combinatoria entre continuidad e innovación, en ancas de un reformismo incremental y ya no de la revolución de las sociedades capitalistas, promovido por izquierdas institucionales, dentro de regímenes políticos estables, pluralistas y competitivos, es lo que define a estos ejemplares de la social democracia criolla.

Median por cierto diferencias con sus congéneres europeos, dada la condición periférica de estas experiencias del “*global south*”, que sobrevienen en economías abiertas, orientadas “hacia fuera”, con una movilidad del capital que se multiplica y empujes de (re) mercantilización de las relaciones sociales, en contextos en los que se sienten los efectos de la transición liberal, que tuvo su auge en los años 1990 y en Chile se apuró antes. Estamos lejos de los “círculos virtuosos” del keynesianismo, sin los márgenes de autonomía estatal y la capacidad fiscal que pudo haber en otras épocas, ni los recursos de la integración regional, que en Europa está mejor asentada. A esto hay que sumar las fallas que arrastra el mundo latinoamericano, aun en países de mayor desarrollo relativo, como Brasil, Chile y Uruguay, así como los cambios en las clases trabajadoras y los sindicatos, que afectan a uno de los pilares de las construcciones social democráticas. A los nuevos desafíos se agrega asimismo el de los sectores vulnerados – con una magnitud y una composición que se ha modificado considerablemente– que suelen vivir al margen de la protección social y de las dinámicas económicas o acceden a ellas tangencialmente y con informalidad, por lo general sin organización colectiva apropiada. Esto implica encarar un arduo problema de integración social y asimismo de construcción institucional, que tiene fuertes implicaciones políticas y es uno de los cometidos distintivos de la social democracia en América Latina.

En las condiciones reseñadas y animados por sus designios reformistas, los gobiernos social democráticos deben encarar una agenda compleja de desarrollo económico y social, pero también de desarrollo político, que de hecho abre la posibilidad de delinear un neo-desarrollismo actualizado. Esta agenda constituye el campo de competencia política –dentro del gobierno y del círculo de los partidos de gobierno, con los sectores de oposición y los agentes sociales– y se compone de un arco amplio de tareas, incluyendo cuestiones estratégicas tales como: democracia, ciudadanía y derechos humanos; reforma del estado y gestión pública; regulación de la economía y políticas de desarrollo, junto con inserción internacional e integración regional; reformas tributarias y relaciones laborales; políticas sociales, con diseños de nuevos modelos de protección y cohesión social...

## 2. Recursos Políticos y Potencial Social Democrático

Las posibilidades de innovación de estos gobiernos 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. El ciclo de bonanza que se produjo en la década del 2000, merced al comercio internacional, los precios de las *commodities*

y la renta de recursos naturales, generó asimismo una corriente favorable, que los gobiernos manejan de manera diferente y con distinto aprovechamiento.

En este horizonte, el potencial social democrático depende no obstante de los recursos políticos de cada gobierno, que según he propuesto (Lanzaro 2008), remite a las siguientes dimensiones: a) los legados institucionales y los patrones de políticas públicas heredados; b) el coeficiente de poder del gobierno y del partido de gobierno, en relación al sistema de partidos y en su caso a la coalición de gobierno; c) el poder del partido de izquierda en relación al gobierno y al presidente, con diverso grado de influencia política (“*party in control versus party in service*”); d) las características del movimiento obrero y el tipo de relación de los sindicatos con el gobierno y el partido de gobierno; e) relación del gobierno y del partido de gobierno con la población ubicada en las franjas de pobreza, con los desocupados y con los trabajadores informales, no organizados u organizados por fuera de los circuitos sindicales corrientes.<sup>16</sup>

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

### **Legados institucionales y políticos**

En lo que toca al estado y los patrones de políticas públicas, los tres países tienen historias diversas. Por añadidura, la transición liberal siguió en ellos derroteros distintos, en virtud de las diferentes configuraciones políticas que presidieron las reformas. Como en todo proceso histórico, la política marcó diferencias importantes (Franco y Lanzaro 2006).

En Chile hubo como se sabe un modelo radical de reformas pro-mercado, tramitado durante la dictadura de Pinochet, que ha tenido consecuencias duraderas. En el extremo opuesto, Uruguay presenta un modelo de reformas típicamente gradualista, a raíz de una transición liberal que —a semejanza de Brasil— se ventiló mayormente en democracia, con iniciativas más centristas, moderadas por el pluralismo de poderes y la competencia partidaria, teniendo a los sindicatos y la izquierda política como fuerza de oposición y actor de veto (Lanzaro 2000a, Forteza *et al.* 2007).

Los saldos son pues diferentes: en la magnitud de la liberalización y de las privatizaciones, en la organización y el grado de mercantilización de los servicios sociales, el desmontaje o preservación de los modelos de bienestar, así como en el perfil de las políticas públicas, sector a sector. Hay también variaciones importantes

---

<sup>16</sup> Walter Korpi y tras sus pasos, Gøsta Esping-Andersen y otros autores han desarrollado la teoría de los recursos de poder en relación al *building* de distintos tipos de *Welfare State* en Europa Occidental, tomando en cuenta los poderes de clase: en particular, la clase obrera y las clases medias, que al organizarse en sindicatos y en partidos, consiguen poderes políticos para contrarrestar los poderes de las clases capitalistas. El catálogo de recursos políticos que presento comprende los poderes de clase y destaca el papel de los sindicatos, pero se refiere más ampliamente a los poderes de los actores políticos por antonomasia: los gobiernos, los presidentes y los partidos.

en lo que toca a la fortaleza del estado, su papel en la producción directa de bienes colectivos y en los procesos de regulación. Las hay igualmente respecto al control nacional del capital y los recursos naturales, la distribución de poderes en el conjunto de la sociedad y en cada rama de actividad.

Las herencias del pasado y las facturas del período neo-liberal establecen restricciones para la acción política. Pero algunas adquisiciones de largo plazo y los resultados de ciertas reformas recientes, alimentan y a veces mejoran la “caja de herramientas” de los gobiernos, lo que puede favorecer la innovación, el realce del estado y la repolitización. En este sentido opera la continuidad histórica y la acumulación progresiva que ha tenido el estado desarrollista en Brasil, desde las obras fundacionales de Vargas y Kubitschek, hasta los aportes de Fernando Henrique Cardoso. Algo similar ocurre en Chile, a pesar del formidable empuje de privatización, con la consistencia de las burocracias estatales, las agencias de regulación y promoción, o la red de expertos que nutre las políticas públicas.

Uruguay tiene igualmente ciertas ventajas, puesto que el patrón de reformas de los años 1990, promovió la modernización de las empresas y servicios públicos más importantes, pero los mantuvo en manos del estado, atemperando asimismo las privatizaciones y la descentralización en sectores tan estratégicos como educación o seguridad social.<sup>17</sup> En cambio, en la Administración Central sólo mejoraron algunos ministerios y reparticiones privilegiadas.

### **Coefficiente de poder**

La producción política de un gobierno y el mismo tratamiento de los legados, depende sobre todo de su “coeficiente de poder”,<sup>18</sup> que concierne a la posibilidad de traducir los programas en decisiones políticas y se refiere básicamente al caudal parlamentario, considerado en dos niveles: a) posición del partido de izquierda gobernante en el conjunto de la izquierda y en su caso, dentro de las coaliciones de gobierno; b) posición del partido y en su caso de la coalición de gobierno, en el conjunto del sistema de partidos. Hay asimismo otros factores concurrentes, como las distancias ideológicas que riegan esas relaciones, los poderes institucionales y partidarios con que cuenta el jefe del gobierno, el formato de liderazgo y la organización del centro presidencial.

A este respecto, las diferencias son marcadas. En Brasil y Chile el recorrido se ha hecho con gobiernos de coalición, que difieren entre sí, como difiere el lugar que han tenido en ellos el PT y el PSCh, en tandem con el PPD. En ambos casos los partidos del presidente no alcanzan situaciones de mayoría, ni cubren el universo entero de las izquierdas y compartieron poderes con socios de otros linajes.

---

17 En el Índice de Privatizaciones de Lora (2001), para el período 1985-1999, Uruguay ocupa el lugar más bajo entre los 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% del PIB), seguido de Argentina (algo menos del 9%), en una lista encabezada por Bolivia (casi 20%) y Perú (cerca del 15%).

18 Propongo aquí una versión reformulada de la noción de *power quotient* de Merkel (1995).

**Tabla 1. Partidos de izquierda y coalición de gobierno  
Bancas en la Cámara de Diputados al comienzo del período presidencial (%)**

	Lula 1	Lula 2	Lagos	Bachelet	Vázquez
Partidos del Presidente*	18	16	22 (9 PS + 13 PPD)	29 (12 PS+17 PPD)	53
Partidos de Izquierda**	31	33	26	36	53
Coalición de gobierno	60	70	57	53	---

(\*) Brasil: PT. Chile: PS + PPD. Uruguay: FA

(\*\*) Partidos con representación parlamentaria cuya auto-identificación ideológica está debajo de 4 en la escala izquierda-derecha 1-10. Brasil: PT, PDT, PPS, PSB, PCdoB. Chile: PS, PPD, PRSD. Uruguay: FA.

En cambio el FA es monopolístico en la izquierda uruguaya y forma un gobierno mayoritario, de un solo partido, con una disciplina considerablemente alta, sin estar obligado a acudir a coaliciones, ni a compromisos parlamentarios. El liderazgo presidencial presenta asimismo un cuadro ventajoso, ya que Vázquez suma la jefatura del gobierno y la jefatura unitaria del partido, a partir de una forja política competitiva y prolongada.

Junto a la magnitud de la representación parlamentaria, hay que calibrar la polarización ideológica.<sup>19</sup> En Chile, durante el gobierno de Lagos, la distancia del PSCh con los partidos del bloque de derecha era considerable (casi 5 puntos con RN y 7.3 con UDI). Más allá de las identidades de sus integrantes, la Concertación pudo ser concebida como una “fuerza socialdemócrata” (Flisfisch 2001), pero en su seno hay distintas posiciones y la distancia ideológica media entre el PSCh y la DC no ha sido desdeñable (casi 2.5). En Brasil durante el primer mandato de Lula y en Uruguay durante la administración Vázquez, la distancia ideológica del PT y el FA con respecto a los partidos de oposición era en cambio menor (2.2 y 2.7 respectivamente).

Los tres partidos han experimentado una evolución similar, que los llevó a la temperancia ideológica y a importantes transformaciones estructurales. Caso a caso, tal proceso ha tenido sin embargo características y consecuencias distintas, que repercuten en sus emplazamientos como partidos de gobierno, la competencia interna y las relaciones externas.<sup>20</sup>

A semejanza de sus pares de Brasil y Chile, el FA ha pronunciado su perfil de partido profesional electoral. Sin embargo, también en este plano mantiene ciertas

19 Cálculos estimativos para las presidencias de Lagos, Lula (I) y Vázquez, en base a las Encuestas PELA, tomando en cuenta el tamaño de los partidos en la Cámara de Diputados.

20 El PSCh es el que más pronunció su condición de partido electoral y sus conductas moderadas, que inciden en el patrón general de competencia y en su propia competitividad. A estos efectos, la experiencia traumática del gobierno de Allende y la dictadura de Pinochet, su propio proceso de reunificación y el formato de la transición democrática, se acumulan con otros factores moderadores: fuerza remanente del *establishment* autoritario y del propio Pinochet, peso de la revolución liberal, “candados” institucionales y caudal político de la derecha, particularidades de la oposición democrática y de la alianza con la DC. De ahí la aversión del PSCh al riesgo político, evitando la polarización y las movilizaciones populares, con posturas que repercuten en su performance electoral, su relación con los sindicatos y con la izquierda comunista, modelando la transversalidad dentro de la Concertación y dando lugar a una política de consensos con la derecha.

ventajas comparativas, sobre todo respecto al PSCh. Por lo pronto, sigue siendo un partido institucionalizado y conserva buenos niveles de identificación partidaria, más altos que los que muestran sus contrincantes blancos y colorados. También conserva una estructura orgánica consistente, aunque afectada por problemas de representación y falta de correspondencia entre las posiciones de aparato y la convocatoria electoral. Además, una exploración a fondo mostraría probablemente cambios en el mapa interno y debilitamiento en algunos sectores importantes, así como dificultades para remontar la fragmentación y componer agrupamientos abarcativos, a la usanza de los partidos tradicionales, que arropen los alineamientos ideológicos y organicen la competencia doméstica. Las prácticas de movilización han perdido fuerza y continuidad, aunque se reaniman en las campañas electorales y en las instancias plebiscitarias. Las movilizaciones ya no pasan tanto por los legendarios “comités de base”, que están en decadencia y han sido colonizados por los grupos del FA, sino que se llevan adelante por los propios sectores partidarios de mayor presencia militante. El activismo político es también alimentado por las organizaciones sociales y especialmente por los sindicatos, con los que el FA sigue preservando vínculos privilegiados.

El FA pasó a ser como sus congéneres un engranaje político del gobierno y los procesos decisivos se alojan fundamentalmente en el centro presidencial, el gabinete y la bancada parlamentaria. No obstante, en el enlace con el gobierno, el FA mantuvo una cuota importante de autonomía e influencia. En la brega por la presidencia conjugó una estrategia a dos puntas (“*two-pronged*”: Lanzaro 2007a): incorporó los cambios programáticos que exigía la competencia, pero mantuvo una oposición cerrada ante la agenda de reformas, con potencial de chantaje o acciones de veto. Con esas trazas, las 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 resistencia ante la revolución cultural que generó el neoliberalismo y respecto a la orientación social democrática.

Las diferencias en los partidos se cruzan con las diferencias en el liderazgo presidencial. Vázquez sumó la jefatura del gobierno y del partido. Con un apronte igualmente prolongado, Lula también ha desempeñado 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 limitaciones en el mandato de Lagos, volviéndose aun más trabajosos para Bachelet.

### **Conexión sindical e inclusión social**

En la canasta de recursos políticos pesa particularmente la complejidad del movimiento sindical y el tipo de vínculo que este mantiene con el gobierno y el partido de gobierno. La articulación entre estos dos pilares políticos –partido y sindicatos– es uno de los factores constitutivos típicos de la matriz social democrática. Esta dimensión, que es fundamental en las experiencias europeas (Merkel 1995, Garrett 1998), cuenta también para nuestros estrenos periféricos, con las particularidades del caso.

En términos generales, cuanto más se sostiene la organización centralizada, la militancia y la politización de los sindicatos, mayor es la fuerza que estos tienen en los gobiernos de izquierda: como grupos de apoyo y vector de influencia, que se hacen sentir en la integración del elenco dirigente y en las políticas públicas, en la conflictividad laboral y en los ejes de competencia política.

En Brasil, Chile y Uruguay ha mediado una hermandad histórica entre los partidos de izquierda gobernantes y el movimiento obrero. En todos esos casos también, las dictaduras impusieron una represión severa y el empuje neo-liberal trajo una mala racha,<sup>21</sup> que los sindicatos de cada país experimentaron de distinta manera (Cardoso 2007), con efectos que marcan diferencias al producirse el actual giro a la izquierda.

En este orden el caso uruguayo es probablemente el que mejor esboza una ecuación social democrática. Los sindicatos, que fueron actores muy relevantes en la transición democrática, padecieron en seguida la transición liberal de los 1990. En ese ciclo se debilitaron en el *bargaining* laboral, alterando su composición y perdiendo afiliados. No obstante, lograron preservar al PIT-CNT como central única y reciclaron el sindicalismo político en la militancia contra las reformas de aquella década, en especial a través de recursos de referéndum. Acuden así al plebiscito de las urnas –en vez de insistir con el plebiscito de las calles y 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 las iniciativas de liberalización y sobre todo a las privatizaciones. En el mismo empuje, los sindicatos aportaron sus energías al crecimiento del FA, obrando como núcleos de reclutamiento y de movilización, con vitalidad propia y cierta autonomía. En este enlace de acciones partidarias y acciones gremiales, han sido así actores coadyuvantes en la construcción de una alternativa de izquierda, tal como lo fueron en la década fermental de 1960 (Lanzaro 1986), aunque en un cuadro político diferente y con un peso específico menor.

Esta pauta se reflejó en la integración del primer gobierno del FA y también en su agenda, dando paso a iniciativas que contemplaron abiertamente a las clases trabajadoras, favorecieron el desarrollo sindical y delinearon un segmento neo-corporativo.

Junto a este entronque con el movimiento obrero, el gobierno de Vázquez amplió las políticas de pobres y buscó extender la ciudadanía social, combinando prestaciones universales y programas focalizados, mediante acciones que alimentan la vinculación política con los sectores beneficiarios, normalmente no organizados. Estos *linkages* se establecen mediante arreglos institucionales específicos, en particular a través del flamante Ministerio de Desarrollo Social y reforzando las competencias del Banco de Previsión Social. Tales medidas afirman la participación del estado en el área social, tanto en lo que respecta al planeamiento y la conducción política

---

21 Flujos de descentralización y flexibilidad en las relaciones laborales, debilitamiento organizativo, bajas en la afiliación, cambios en el balance entre el sindicalismo del sector público y del sector privado, que acompañan las reformas económicas, la reestructuración del trabajo y de las clases trabajadoras, las nuevas segmentaciones, la formidable expansión del informalismo, la desocupación y la marginalidad.

como a la prestación directa de los servicios. Representan por añadidura un paso democrático, ya que promueven la acumulación institucional y permiten que las prestaciones sociales lleguen a los destinatarios en términos de derechos y por canales de tipo burocrático, que pueden asentarse como rutinas en los circuitos públicos y ser objeto de control político y administrativo. Esto favorece la calidad de las reformas y su sustentabilidad política a largo plazo.

La coexistencia de estas dos líneas de articulación social (políticas laborales y programas de protección social) –que tiene importantes consecuencias políticas y electorales– constituye un rasgo distintivo de las ediciones social democráticas periféricas, en Uruguay y en las otras experiencias latinoamericanas.

### **3. Formatos de gobierno**

El debut de la izquierda uruguaya en 2005 dio lugar a un ejercicio de presidencialismo mayoritario, que operó como una suerte de gobierno de gabinete en régimen presidencial, en virtud de su propio formato y de la naturaleza del FA como partido de coalición. Estos tres rasgos y los demás componentes de la canasta de recursos de poder que hemos evocado, distinguen la experiencia uruguaya en el concierto de las izquierdas latinoamericanas y en particular, marcan diferencias significativas con los pares social democráticos de América del Sur.

#### **Brasil y Chile: coaliciones y compromisos**

En las dos presidencias de Lula, ha habido coaliciones de gobierno relativamente heterogéneas, con un número bastante alto de partidos. Los gabinetes sucesivos han tenido distinta composición y una proporcionalidad que mejora en la segunda presidencia, pero que no elimina totalmente las dificultades para asegurar el “cartel legislativo” en el Congreso (Amorim Neto 2007). En estas coaliciones, que se componen con algunos partidos de derecha, pero han tenido básicamente una orientación de centro-izquierda, el socio principal del PT ha sido el centrista PMDB, que formó parte de casi todos los gobiernos de la nueva etapa democrática y se integró al gabinete de Lula al año de comenzado el primer mandato, disponiendo de bancadas más numerosas en el Congreso y de una autonomía considerable.<sup>22</sup>

En Chile el PSCh hace parte de la Concertación, junto con el PPD y el PRSD, en una alianza de más de veinte años con la DC, muy articulada y estable, que fue decisiva para la transición democrática y gobernó de 1990 a 2010. Esta permanencia extraordinaria fue favorecida por el régimen electoral mayoritario y la estructura de competencia, los enclaves heredados del autoritarismo y las amarras que la propia Concertación generó, dentro del cuadro bipolar, de dos grandes bloques alineados de izquierda a derecha, que reemplazó al sistema triangular anterior a la dictadura.

---

<sup>22</sup> Al comienzo del primer mandato de Lula, el PT tenía 14 senadores y 91 diputados, el PMDB 20 senadores y 69 diputados. Al comienzo del segundo mandato, el PT tenía 11 senadores y 82 diputados, el PMDB 20 senadores y 91 diputados.

La Concertación es una coalición de amplio espectro, bastante homogénea, que cubre del centro al centro izquierda y reposa básicamente en una alianza relativamente paritaria entre la DC y los socialistas.<sup>23</sup> La Concertación puso en obra un conjunto de resortes políticos e institucionales –formales e informales– tendientes a reforzar la asociación para competir y la asociación para gobernar, generando una fuerte cultura coalicional, que dio lugar al “transversalismo” (Boeninger 1997). Con el tiempo, esta coalición tan exitosa encontró dificultades, derivadas en parte de sus propias condiciones de existencia y del modelo político de la transición (Siavelis 2009).

Las ecuaciones de poder dan lugar a pragmáticas de gobierno distintas. Los dos mandatos de Lula combinaron el “presidencialismo de coalición”, que es una práctica consuetudinaria en Brasil, con un presidencialismo de compromiso, destinado a componer mayorías parlamentarias caso a caso, mediante arreglos de geometría variable. En Chile, hubo laboriosos compromisos al interior de la coalición de gobierno y asimismo una política de consensos con el bloque de la derecha, que dio lugar a una “democracia de los acuerdos”.

### Uruguay: presidencialismo mayoritario

Durante la presidencia de Vázquez, el FA tuvo un alto coeficiente de poder y fue titular de un gobierno mayoritario, llevado adelante por un solo partido, con alta disciplina política. En esas condiciones, no se vio obligado a formar coaliciones, ni a celebrar compromisos parlamentarios y optó por prescindir de la oposición, en forma tajante. Además, blancos y colorados quedaron fuera de la coparticipación en las empresas del estado y servicios públicos, tal como le había ocurrido al FA entre 1990 y 2005. Recién con el segundo gobierno del FA, llegará la regularización del viejo mecanismo de la coparticipación, que vuelve aplicarse en base a su principio originario y ajustándose a la nueva estructura del sistema de partidos.<sup>24</sup>

---

23 El PDC, que puede considerarse un partido de centro (alrededor de 5 en la escala izquierda-derecha), ha tenido un papel decisivo en el gobierno, contando con los dos primeros presidentes de la nueva etapa democrática. Hasta avanzada la década de 1990 mantuvo cierto predominio en la Concertación y en un sistema con cinco partidos relevantes, reuniendo por sí solo más de un cuarto de los votos. Desde 1997 su votación ha descendido, ubicándose alrededor del 20%. El PSCh ha logrado entre 9% y 12% de los votos, debajo del PPD y sin alcanzar el 18% que tuvo en 1973, hacia el fin del gobierno de la Unidad Popular. Sin embargo, su proyección política ha ido más allá de esas marcas electorales, con tres presidentes salidos de sus filas (Allende, Lagos, Bachelet).

24 En su forma originaria, la coparticipación habilita el nombramiento de representantes de los partidos de oposición en los directorios de los servicios públicos, como un dispositivo de tipo *consociational*, que lleva la proporcionalidad (*apportionement*) más allá de los recintos parlamentarios, instalándola en los organismos descentralizados de la administración ejecutiva. A lo largo del siglo XX, este régimen valió para los sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional, siendo un factor de afirmación del bipartidismo tradicional. Durante la primera presidencia de Sanguinetti (1985-90), a la salida de la dictadura, el FA debutó en la coparticipación y tuvo directores en entes estatales. Fue de hecho un reconocimiento de la tercería de la izquierda y del papel que ésta había cumplido en la transición, que buscaba favorecer la integración política y la consolidación democrática. En la medida que el FA creció como partido desafiante y en respuesta, se gestaron coaliciones entre los decanos del sistema de partidos, esta disposición cambió y durante tres períodos consecutivos (1990-2005), el FA fue excluido de la coparticipación. Esta



El FA ganó la elección de 2004 en primera vuelta y obtuvo mayoría absoluta en ambas cámaras (52%), en una posición poco frecuente en América Latina, que ningún partido había alcanzado en Uruguay desde 1966.<sup>25</sup> En las municipales 2005, conservó la Intendencia de Montevideo (61% de los votos de un departamento que concentra el 42% del electorado). Creció también hacia afuera de ese bastión y logró un asentamiento nacional significativo, pasando a administrar 8 de los 19 departamentos (73% de la población, más de tres cuartos del PBI). Dados estos resultados, el FA logró un lugar predominante.

Habrà entonces un gobierno de partido, con respaldo parlamentario propio, suficiente para sancionar leyes ordinarias y especiales –incluyendo el presupuesto– mantener los vetos presidenciales y designar a los jefes de los servicios públicos, funcionarios diplomáticos y militares. Contando con esa mayoría, el primer gobierno del FA produjo una serie cuantiosa de leyes y decretos, la más abundante desde el retorno a la democracia (Chasqueti 2007). Aunque la tensión competitiva siguió presente, los dos partidos tradicionales quedaron relegados a una oposición relativamente inocua. Al no hacer pie en las instituciones representativas, en algún caso impulsaron con éxito cierta “judicialización” de la política, notoriamente para recusar ante la Suprema Corte la constitucionalidad de algunas aplicaciones del impuesto a la renta establecido en 2007.

Como no hubo compromisos con los otros partidos, los márgenes de consenso de las reformas estratégicas fueron ajustados y no se resolvieron los asuntos que requieren mayorías especiales. Esto postergó una vez más el relevo en la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas, que tampoco se tramitó durante la presidencia precedente. La integración de estos organismos dispuesta en 1995 se mantuvo incambiada y recién se renovó en 2010, gracias a que el presidente entrante promovió un regreso a las prácticas seculares del pluralismo.

### *Liderazgo presidencial, gobierno de gabinete, partido de coalición*

El centro de gravedad de la gestión política estuvo en el Presidente y el Consejo de Ministros. Vázquez pudo conjugar la autoridad presidencial con una condición de jefe de partido consolidada a lo largo de varios años, ubicándose

---

perdió sus trazas históricas y pasó a tener un carácter coalicional, dado que ya no alcanzaba a la oposición como tal, sino solamente a los socios del gobierno. Al producirse la alternancia de 2005, las tratativas que hubo a este respecto entre gobierno y oposición, no fueron conducentes: se prolongó el esquema de exclusividad mayoritaria y esta vez le tocó quedar afuera a los partidos tradicionales. Mujica se estrenó en 2010 con un enfoque distinto y restableció el régimen de coparticipación, dando entrada a los partidos tradicionales y al Partido Independiente en los entes públicos. El nuevo ciclo democrático, en el que se consolida el desarrollo de la izquierda, desemboca pues en una regularización del viejo mecanismo de la coparticipación, que después de un paréntesis, vuelve aplicarse en sus principios originario y ajustándose a la nueva estructura del sistema de partidos.

25 En la elección de 1966 el Partido Colorado obtuvo 49.3% de los votos y gracias a las reglas de adjudicación logró 52% de las bancas parlamentarias, con mayoría absoluta en ambas cámaras. El Partido Nacional tuvo una situación similar en 1958. Para registrar un antecedente de mayoría absoluta de votos en las elecciones hay que remontarse a la performance del Partido Colorado en 1950 (52.6%) y 1954 (50.5%).

como dirigente unitario, por encima de las fracciones del FA. Fue una presidencia preponderantemente arbitral, que marcó rumbos generales, zanjó conflictos y se reservó ciertas materias prioritarias (derechos humanos, fuerzas armadas, asuntos internacionales sensibles, Plan Ceibal, cruzada antitabaquismo), pero por lo común, dejó la iniciativa en manos de sus ministros, autorizando el mayorazgo del Ministro de Economía y la gestión especializada de las distintas carteras.

El gabinete fue el pivot del Poder Ejecutivo, mediante reuniones semanales y una operación efectiva como organismo colegiado, con una periodicidad y un tipo de funcionamiento que nunca tuvo antes. La Secretaría de la Presidencia tuvo un desempeño muy activo y hasta la reestructura del 2008, la cuota personal del presidente cubría prácticamente la mitad de los ministerios. Pero el gabinete se integró además con casi todos los jefes de los sectores del FA, en un reparto relativamente congruente con la representación parlamentaria. Esta composición responde al designio de Vázquez de asegurarse un apoyo sólido entre sus huestes, sin dejar a nadie fuera del compromiso con el gobierno, logrando una obediencia partidaria considerable y alta disciplina parlamentaria (Chasquetti 2007).

Esta configuración da lugar a una suerte de gobierno de gabinete en régimen presidencial. Una fórmula que no es demasiado usual fuera del campo del parlamentarismo y que en este caso refleja la estructura peculiar del partido de gobierno. En efecto, el FA nació en 1971 como una coalición de partidos, pero se ha convertido en un partido de coalición (Lanzaro 2000b), forjando una unidad que plasma en la organización partidaria, el patrón de liderazgo y las reglas de decisión por mayoría, las cuales sustituyeron al principio originario de resolución por consenso y derecho de veto. Se formó así un partido de nuevo tipo, con grupos fundacionales o más recientes, que pasaron a ser fracciones del conglomerado que congrega a toda la izquierda, el cual logra por sí mismo fundar su propia tradición y tiene una identidad duradera (Lanzaro 2004, Yaffé 2003). No obstante, el FA muestra los trazos de su modelo genético y es por lejos el partido más fraccionalizado del sistema uruguayo (Piñeiro y Yaffé 2004), con varios de sus grupos representados en el Parlamento y una diversificación ideológica considerable. En su seno conviven sectores moderados, que se sienten más cómodos con la pauta social democrática, junto a sectores que encaran esta orientación a regañadientes y con actitudes críticas.

Los componentes evocados modelan la competencia en las “tres caras” del gobierno: Poder Ejecutivo, bancadas parlamentarias y partido oficial. Varios nudos de conflicto se ventilan en ese circuito político, en un cerco excluyente de los demás partidos. Ejemplos notorios: discusión sobre el monto del gasto público en educación a fijarse en el Presupuesto Nacional; pulseada en torno a la refinanciación de las deudas de los productores agropecuarios; el complicado trámite parlamentario que tuvo la reforma tributaria dentro del partido de gobierno, así como los correctivos que se introdujeron pocos meses después de sancionada; la rebelión que impidió la firma de un TLC con EEUU, reivindicando el Mercosur; rechazo del estatuto de autonomía para el Banco Central; proyecto sobre despenalización del aborto, que generó una contraposición entre la bancada oficialista y el Presidente, quien interpuso su veto contra la ley sancionada por ambas Cámaras. A modo de colofón y

como ha ocurrido otras veces en Uruguay, el liderazgo presidencial no pasó la prueba de fuego de la sucesión: el congreso del FA se apartó de la propuesta de Vázquez y dio preferencia a la candidatura desafiante de Mujica, que resultó ganador en las primarias y en la elección nacional 2009.

### *Componente laborista y segmento neo-corporativo*

Confirmando su vena social democrática, el estreno de la izquierda reflejó la relación de *partenaire* del FA con los sindicatos, en la propia integración del gobierno y un cambio significativo en las relaciones laborales, que incluye el armado de un segmento neo-corporativo.

En el elenco inicial revistaron unos treinta cuadros de extracción sindical (13 que estaban en actividad en 2004, año del triunfo electoral, 16 con actividad anterior, entre 2004 y 1984, año de las elecciones que franquean la apertura democrática). Varios eran Senadores y Diputados, incluyendo a uno de los Presidentes de la Cámara. Casi una veintena se desempeñó en puestos ejecutivos, en entes públicos y en cinco ministerios, contando la troika superior del Ministerio de Trabajo (Ministro, Subsecretario, Director Nacional).

La administración Vázquez adoptó políticas acordes con ese perfil laborista, en sus orientaciones generales y en lo que toca a las relaciones de trabajo, buscando remontar la liberalización precedente, aumentar los salarios reales (con una recuperación del 27% entre 2005 y 2009), combatir la informalidad y reforzar la negociación colectiva, la cual se restablece en forma institucionalizada y sistemática, ampliándose al sector público y a nuevas franjas del sector privado. El gobierno promovió la expansión de los sindicatos, les asignó bienes de poder, prerrogativas de representación y status público, favoreciendo el ejercicio de sus funciones y el aumento de la afiliación. La reposición de los Consejos de Salarios, inaugurando la tercera época de estos organismos tripartitos de negociación laboral, ha sido una pieza clave en esta política.

Ello delinea un segmento neo-corporativo, que tiene diferencias con el que se conformó en el segundo batllismo (1943-68): un sistema de coparticipación corporativa, que integró a los sindicatos y a sus dirigentes de izquierda, bajo reinado de los partidos tradicionales y en tiempos del keynesianismo, con una economía relativamente cerrada, orientada al mercado interno y la industrialización “hacia adentro” (Lanzaro 1986). Ya no estamos en la era keynesiana y el nuevo dispositivo surge en una economía abierta, orientada “hacia fuera”, en una fase de dominio de la izquierda y como vector de su hermandad con los sindicatos. Incorpora una población de trabajadores más amplia, cubriendo las relaciones laborales y la participación en el directorio del BPS. El estado tiene un papel más activo, mediante el fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y la aplicación de pautas preceptivas, que apuntan a incrementar los salarios y a controlar a la vez la inflación, en un esquema similar al que se ensayó en la segunda época de los Consejos de Salarios, durante la primera presidencia de Sanguinetti.

En base a esta canasta de bienes económicos y políticos, la central de trabajadores brindó un apoyo “razonado” al gobierno, en una postura que no anuló

la conflictividad laboral y ha generado diferencias internas, con disputas en alza y un activismo creciente en filas “radicales”, que inquieta a los “moderados” y los obliga a encarar movilizaciones competitivas. Se reprodujo la pauta de hermandad y autonomía que ha caracterizado las relaciones entre el FA y los sindicatos (Lanzaro 1986 y 2004, Doglio *et al.* 2004), los cuales han sido ámbitos de la competencia cruzada entre sectores gremiales y corrientes de la izquierda.

En lo que refiere a los empresarios, el gobierno mantuvo relaciones con las cámaras, existieron instancias de “Diálogo Social”, se convocó a un “Compromiso Nacional” y se instaló el Consejo Superior de Salarios con integración tripartita, pero no hubo en definitiva concertación *peak level*. Los vínculos corporativos centralizados han sido débiles, de baja institucionalización y poca productividad. Se advierte un déficit en lo que podría constituir una articulación estatal más potente, orientada a políticas de desarrollo, dibujando un triángulo social democrático entre gobierno, empresarios, sindicatos.

### *Performance reformista*

El primer gobierno de la izquierda en Uruguay cultivó un reformismo acorde con la magnitud de sus recursos de poder y aprobó un conjunto de iniciativas importantes, que sirvió para delinear una agenda social democrática relevante<sup>26</sup>.

Por la propia naturaleza del gobierno hubo un propósito explícito de continuidad, especialmente en las políticas macroeconómicas, registrándose incluso cierta “sobreactuación” a este respecto, que aportó seguridades en la alternancia. Hay por cierto asignaturas pendientes y campos estratégicos en que la gestión dejó que desear, como es el caso de la reforma del estado y también de la educación, donde las carencias han sido notorias, aunque el gasto público aumentó mucho en este rubro (del 3% al 4.3% del PBI).

Pero las innovaciones fueron significativas, particularmente en las siguientes materias. a) Derechos humanos y manejo de las herencias de la dictadura. Apegándose a su compromiso electoral, el gobierno no promovió la derogación de la ley de amnistía de 1986, pero impuso una interpretación permisiva de sus normas, abriendo la posibilidad de que los jueces procesaran a militares y civiles responsables de violaciones a los derechos humanos, incluyendo a los dos presidentes más conspicuos del período dictatorial. b) Reforma tributaria, centrada en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas físicas. c) Reforma de la salud, mediante un sistema que integra el sector público y el privado, con la nota peculiar que agrega el higienismo de Vázquez y su cruzada contra el tabaquismo. d) Medidas para el desarrollo en ciencia y tecnología, que se suman al Plan Ceibal, programa estrella de la Presidencia, que ubica a Uruguay como pionero mundial de la iniciativa “*One Laptop per Child*”. e) Relaciones laborales, destacando el restablecimiento de los Consejos de Salarios, con una normativa renovada y más inclusiva. f) Políticas sociales, con un aumento marcado del GPS y cambios en su estructura, que favorecen a la infancia y a las mujeres jefas de hogar, iniciando un

<sup>26</sup> Para un balance panorámico de la Administración Vázquez ver los *Informes de Coyuntura* del Instituto de Ciencia Política 2006-2009 y los *Informes de Coyuntura* del Instituto de Economía 2005-2009.

sistema de transferencias no contributivas, como los que se aplican comúnmente en América Latina. El ingreso ciudadano y las asignaciones familiares, que aumentan su monto y su cobertura, dejando de estar ligadas al empleo, son elementos sobresalientes de una secuencia de planes que consolidaron la rectoría del estado y el combate contra la pobreza. “*Virtú e fortuna*”: la conjugación de tales medidas con una notable bonanza económica, hizo que la población bajo línea de pobreza descendiera del 32% al 20%, en solo cuatro años<sup>27</sup>.

Con luces y sombras, el programa de protección social, el sistema de salud, la ampliación del gasto en educación, el reordenamiento de las relaciones laborales y la nueva era de los Consejos de Salarios apuntan a una renovación del welfare state que supo hacer en otras épocas la fama del Uruguay (Midaglia y Antía 2007, De Armas 2009).

Un estudio comparativo (Weyland *et al.* 2010) sostiene que –en términos generales y respecto a logros sustentables a largo plazo– las izquierdas “moderadas” de Brasil y Chile han logrado una performance más consistente que las izquierdas populistas “radicales” de Bolivia y Venezuela. La configuración política y la productividad del gobierno inicial del FA, que evocamos en este artículo, confirma la condición de *leading case* que tiene la experiencia uruguaya, con un desempeño de alto rango, que la ubica también en primera línea en el universo de las izquierdas de América Latina, con algunas ventajas comparativas respecto a sus dos congéneres de la social democracia criolla.

\* Artículo recibido el 30 de agosto de 2010 y aceptado para su publicación el 26 de setiembre de 2010

#### 4. Bibliografía

- Altman, David y Aníbal Pérez Liñán (2002). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, *Democratization* 9.
- Amorim Neto, Octavio (2007). *Consequências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa*. Rio de Janeiro: FGV.
- Bergounioux, Alain y Bernard Manin (1989). *Le régime social-démocrate*. Paris: PUF.
- Bergounioux, Alain y Bernard Manin (1979). *La social-démocratie et le compromis*. Paris: PUF.
- Braga, Maria do Socorro (2006). *O Processo Partidário-Electoral Brasileiro*. Sao Paulo: Humanitas.

---

27 Durante el primer gobierno de Sanguinetti, a la salida de la dictadura y sin tanta bonanza, hubo también una reducción importante y la pobreza bajó del 46% al 26% entre 1986 y 1988. La tendencia prosiguió durante los dos gobiernos consecutivos y la pobreza llegó a ubicarse entre 15% y 17% hacia el fin de la presidencia de Lacalle (1994) y durante la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-1999).

- Cardoso, Adalberto (2007). "Sindicatos e pós-neoliberalismo en América Latina", *Observatório Político Sul-Americano*. Río de Janeiro: IUPERJ.
- Chasqueti, Daniel (2007). "Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda". En *Revista de Ciencia Política* 27.
- De Armas, Gustavo (2009). "La relación entre estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay", en Cynthia Arnson *et al.* (eds.), *La "nueva izquierda" en América Latina*. Washington DC: Wilson Center.
- Delwit, Pascal (ed.) (2005). *Social Democracy in Europe*. Université de Bruxelles.
- Doglio, Natalia, Luis Senatore y Jaime Yaffé "Izquierda y sindicatos en Uruguay", en Jorge Lanzaro (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin.
- Figueredo, Argelina y Fernando Limongi (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (eds.). (2006). *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma en América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista*. Madrid: Síntesis.
- Forteza, Alvaro *et al.* (2007). "Pro-Market Reform in Uruguay: Gradual Reform and Political Pluralism", in José María Fanelli (ed.), *Understanding Market Reforms in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Gallagher, Tom y Allan Williams (eds.) (1989). *Southern European Socialism*. Manchester: Manchester University Press.
- Garrett, Geoffrey (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Hunter, Wendy (2010). *Transformation of the Workers' Party in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Hofstadter, Richard (1969). *The Idea of a Party System*. Berkeley: University of California Press.
- Jaguaribe, Helio (ed.) (1989). *A proposta social-democrata*. Río de Janeiro: José Olympio Editora.
- Jones, Mark (2005). "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Washington DC: BID.
- Kirchheimer, Otto (1966). "The Transformation of Western European Party System" en Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert *et al.* (2010). *Latin American Party System*. New York: Cambridge University Press.
- Lanzaro, Jorge (2010). "Persistence and Change in an Old Party Democracy", in Kay Lawson y Jorge Lanzaro (eds.), *Political Parties and Democracy*. Westport: Praeger Publishers.
- Lanzaro, Jorge (2008). "La social democracia criolla", *Nueva Sociedad* 217.

- Lanzaro, Jorge (2007a). *Gobiernos de Izquierda en América Latina*. Montevideo: FESUR.
- Lanzaro, Jorge (2007b). “Uruguayan Parties: Transition within Transition”, in Kay Lawson y Peter Merkl (eds.), *When Political Parties Prosper*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lanzaro, Jorge (2006). La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia, en *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Lanzaro, Jorge (2004). “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio.”, en Jorge Lanzaro (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (2000a): *La segunda transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: FCU.
- Lanzaro, Jorge (2000b). “El Frente Amplio: un partido de coalición”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12.
- Lora, Eduardo (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. BID: Documento de Trabajo 462.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- Maravall, José María (1992). “What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe”. Madrid: Fundación Juan March *Working Paper* 36.
- Merkel, Wolfgang (1995). *¿Final de la socialdemocracia?* Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía (2007). “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad de las políticas de bienestar social”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16.
- Panebianco, Angelo (1982). *Modelli di partito*. Bologna: Il Mulino.
- Piñeiro, Rafael y Jaime Yaffé (2004). “El Frente Amplio por dentro”, en Jorge Lanzaro (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Przeworski, Adam (2001). “How Many Ways Can Be Third?”, en Andrew Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam y John Sprague (1986). *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. The University of Chicago Press.
- Puhle, Hans-Jürgen (2001). “Mobilizers and Late Modernizers: Socialist Parties in the New Southern Europe”, in Nikiforos Diamandouros y Richard Gunther (eds.), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Roberts, Kenneth (2008). “¿Es posible una social democracia en América Latina?”, *Nueva Sociedad* 217.

- Singer, André (2009). “Raíces sociais e ideológicas do Lulismo”, *Novos Estudos* 85.
- Singer, André (2002). *Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño. La Identificación Ideológica en las Disputas Presidenciales de 1989 y 1994*. Buenos Aires: CLACSO.
- Yaffé, Jaime (2003). “La tradicionalización del Frente Amplio y el nacimiento de la tercera divisa”, *Cuadernos del CLAEH* 86-87.
- Weyland, Kart, Raúl Madrid y Wendy Hunter (eds.) (2010). *Leftist Governments in Latin America*. New York: Cambridge University Press.