

La social democracia criolla: Un estreno histórico

por JORGE LANZARO | Universidad de la República, Uruguay | jorge.lanzaro@gmail.com

En América Latina, al despuntar el siglo XXI, se registra un acontecimiento histórico: el estreno de gobiernos de tipo social democrático en Brasil, con los dos períodos de Lula da Silva (2003-2007 y 2007-2011), a los que sigue el mandato de Dilma Rousseff (2011-2015); en Chile, con las presidencias de Ricardo Lagos (2000-2006) y de Michelle Bachelet (2006-2010); y en Uruguay, con la presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el mandato consecutivo de José Mujica (2010-2015).

Como en otras comarcas, el término se emplea con mucha amplitud y hay otras figuras —partidos e incluso gobiernos— que se denominan social demócratas. No obstante, es la primera vez que se concretan gobiernos que son efectivamente de tipo social democrático, con las características que consignamos en este artículo: correspondiendo a un concepto específico, que vale tanto para los ejemplares europeos como para las nuevas experiencias latinoamericanas y que atiende primordialmente a la naturaleza política de estos gobiernos y de los partidos que los forman.

Se trata de fórmulas inéditas, que presentan rasgos propios de su condición “periférica” y de la etapa histórica actual, pero pueden compararse con los referentes europeos clásicos y con las experiencias “tardías” de Europa Meridional, en particular las que surgen en los años 1970 y 1980 en España, Portugal y Grecia. Al igual que las manifestaciones latinoamericanas contemporáneas, los gobiernos social democráticos de esos tres países sobrevienen al paso de una “doble” transición: luego de las respectivas transiciones democráticas y en el surco de la transición liberal, fuera de los círculos virtuosos de la era keynesiana y a la hora de un nuevo empuje de globalización.

Estas experiencias tardías aparecieron cuando la social democracia atravesaba por un ciclo de baja en sus bastiones clásicos y se instalaron en países 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 flaquezas en los pilares social democráticos típicos: los partidos de filiación socialista y los sindicatos.

Los países de América Latina presenten características comparables y eventualmente debilidades similares. Lo que lleva a algunos autores a dudar de la posibilidad de una social democracia en la región, considerando las experiencias a que nos referimos como casos de liberalismo social. Esto remite a un debate más amplio 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, con interrogantes que se plantean para Europa y también en América Latina.

Un concepto político

Sin caer en posturas de corte valorativo y más allá del tipo de políticas públicas que se ponen en práctica, para elaborar un concepto político de los gobiernos social democráticos tomamos en cuenta el partido del presidente y como variable básica, el sistema de partidos, su carácter competitivo y su grado de institucionalización. En definitiva esta teorización se funda pues, en la estructura de la competencia política, que es la matriz que condiciona la forma de llegar al gobierno y la forma de gobernar.

Según nuestra definición (Lanzaro 2008 y 2011), los gobiernos social democráticos

son 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, que acata las reglas de la democracia representativa y las restricciones de la economía capitalista. Y esto, como resultado de las orientaciones políticas y las estrategias electorales que dichos partidos adoptan, actuando en democracias con sistemas de partidos plurales y competencia efectiva¹. Ello remite a su vez a rasgos diferenciales en la calidad de la democracia y el tipo de gobierno presidencial, la consistencia de la oposición y la efectividad de los *checks and balances* institucionales.

Por tanto, lo que identifica a los gobiernos social democráticos es que son experiencias protagonizadas por una izquierda que cabe considerar “institucional”, en dos sentidos: 1) En primer lugar, por el grado de institucionalización, la edad y la acumulación política de los partidos de izquierda que forman el gobierno: en Brasil, Partido dos Trabalhadores (PT); en Chile, Partido Socialista (PS), en tándem con el Partido por la Democracia (PPD); en Uruguay, Frente Amplio (FA); 2) En segundo lugar, por el hecho crucial, 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 y en sistemas de partidos débiles o colapsados.

Institucionalización, oposición organizada, competencia efectiva

La institucionalización del sistema de partidos es alta en Chile y Uruguay, con organizaciones partidarias robustas, patrones de competencia consistentes y volatilidad baja. En Brasil el sistema ha sido más rudimentario, pero en la última década registra un progreso sostenido, con alineamientos políticos relativamente estables. Como ocurrió a su hora en Europa Occidental, la izquierda institucional ha contribuido a estos logros, por su participación activa en las transiciones democráticas y sus desempeños consecutivos.

Con mayor o menor institucionalización, las izquierdas de los tres países obran en sistemas de competencia efectiva, con un “margen de victoria” moderado, de cara a una oposición sostenida y organizada. Las elecciones, la representación política y la composición parlamentaria dejan un saldo balanceado de poderes y favorecen por ende los equilibrios institucionales. Estas circunstancias —específicamente, la existencia de una oposición competitiva, organizada en partidos— inciden positivamente en la calidad de la democracia, así como en la calidad de los procesos de gobierno, en las políticas públicas y en las construcciones de institucionalidad que las encuadran².

Estas dimensiones claves de la estructura política —institucionalización partidaria, oposición organizada y competencia efectiva, con posibilidades de alternancia política— que representan un déficit en los gobiernos de tipo populista, constituyen un sello distintivo de las experiencias social democráticas.

Recursos políticos y potencial social democrático

Los gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay pertenecen todos al género social democrático y tienen rasgos fundamentales comunes, pero al mismo tiempo existen entre ellos diferencias palpables. Los tres muestran configuraciones partidarias y formatos gubernamentales distintos, registrando en consecuencia un potencial social democrático diverso.

Las líneas de continuidad y las posibilidades de innovación están condicionadas por las estructuras económicas y sociales que ha ido labrando la historia de cada país, en la larga duración y en el pasado reciente, durante la fase de reformas pro-mercado.

Dependen también de los factores coyunturales y de los ciclos de la economía, incidiendo aquí el flujo de bonanza que se registra en la región en la última década, merced al empuje favorable del comercio internacional, los precios de las *commodities* y la renta de ciertos recursos naturales.

Sin perjuicio de estas condicionantes, la capacidad de innovación de cada presidencia deriva no obstante de la configuración del gobierno y de los recursos políticos de que dispone. Ello remite básicamente de las siguientes dimensiones: a) los legados institucionales, la estructura del estado 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) la fortaleza del liderazgo presidencial; d) la relación del partido de gobierno con el gobierno y el presidente, con diverso grado de influencia política o como un partido al servicio del gobierno; e)

las características del movimiento sindical y sus vínculos con el gobierno y el partido de gobierno; f) el relacionamiento bilateral o tripartito con los empresarios y sus entidades gremiales; g) en fin, la relación del gobierno y del partido de gobierno con los sujetos sociales no organizados u organizados fuera de los circuitos sindicales (población en franjas de pobreza, desocupados, trabajadores informales)³.

El análisis de estos factores escapa a los límites de este trabajo. Cabe sin embargo evocar algunas características de los gobiernos considerados, que hacen a su coeficiente de poder y que se refieren básicamente al apoyo parlamentario de que gozan, considerado en dos dimensiones: 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 de izquierda gobernante y en su caso de la coalición de gobierno, en el conjunto del sistema de partidos⁴. Hay asimismo otros componentes relevantes, como las distancias ideológicas en el recinto parlamentario y en el seno de las coaliciones, los poderes institucionales y partidarios con que cuenta el jefe del gobierno, el formato de liderazgo y la organización del centro presidencial.

Gobiernos diferentes, reformismos diversos

En este plano se registran diferencias apreciables. El FA es prácticamente monopolístico en la izquierda uruguaya y debutó con un gobierno mayoritario. Ese primer gobierno tuvo un alto coeficiente de poder y fue llevado adelante por un solo partido, en forma disciplinada, gracias al comando firme de Tabaré Vázquez y a la integración del gabinete con todos los jefes sectoriales del FA. En esas condiciones, el presidente no se vio obligado a formar

coaliciones, ni a celebrar compromisos parlamentarios con otros partidos, optando por prescindir de la oposición en forma tajante, a pesar de que en promedio la distancia ideológica era acotada. El estreno social democrático pudo ser entonces considerablemente productivo, con una serie de cambios significativos, que sin embargo no caen en la polarización, con innovaciones agraviantes, manteniéndose fieles al reformismo gradualista y moderado, que la izquierda fue adoptando paso a paso, para alcanzar el triunfo electoral en un escenario competitivo.

En cambio en Brasil y Chile, durante los períodos de Lula da Silva, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, tanto el PT como la dupla PS-PPD tenían caudales políticos minoritarios, no cubrían el universo entero de las izquierdas y formaron gobiernos de coalición, compartiendo poderes con socios de otros linajes. También se registran diferencias en lo que toca al liderazgo presidencial. Vázquez sumó la jefatura del gobierno y la jefatura unitaria del partido de gobierno, afirmada en una forja política de quince años. Con una trayectoria también prolongada, Lula desempeñó los dos papeles por todo lo alto y fue además el jefe neto de sus coaliciones de gobierno, ubicándose como una figura de proyección nacional y perfil internacional, relativamente despegada del PT. Estas alternativas se presentan en forma limitada en la presidencia de Lagos, volviéndose aún más trabajosos para Bachelet.

Las coaliciones presididas por Lula fueron relativamente amplias y heterogéneas, incluyendo algunos partidos de centro-derecha. Pero el PT tuvo como socio principal al centrista PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) y su distancia ideológica con la oposición no era demasiado grande. En tales términos, el gobierno mantuvo una firme orientación de

centro-izquierda y si bien la composición del “cartel legislativo” en el Congreso fue habitualmente trabajosa, pudo llevar adelante una agenda de reformas considerable. Tal como ocurriera en las presidencias precedentes, en los dos períodos se siguió practicando el “presidencialismo de coalición”, que es una fórmula consuetudinaria en Brasil. El gobierno acudió también a los usos del presidencialismo de compromiso, buscando mayorías parlamentarias caso a caso, más allá de las coaliciones representadas en el gabinete, mediante arreglos de geometría variable.

En Chile el PS hace parte de la Concertación para la Democracia, en tándem con el PPD y en una alianza con la Democracia Cristiana (DC) muy articulada y estable, que fue decisiva para la transición democrática y que estuvo en el gobierno durante veinte años (1990-2010). El bloque de centro-derecha —Alianza por Chile— formado por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), ha sido una fuerza de oposición de envergadura y después de cinco elecciones reñidas, logró llegar al gobierno en 2010.

La Concertación también ha sido una coalición de amplio espectro, bastante homogénea, que cubre del centro al centro izquierda, en la que la DC tuvo inicialmente cierto predominio y el PS logró un peso político que iba más allá de su caudal electoral. La Concertación pudo ser concebida como una “fuerza social demócrata” y ha generado cierta “transversalidad”, que atraviesa las fronteras de los partidos que la integran; pero en su seno hay distintas posiciones y de hecho, la distancia ideológica media entre el PS y la DC no ha dejado de ser importante. Mayor aun ha sido la distancia entre el PS y el bloque de la derecha.

En los períodos de Lagos y Bachelet, como en las dos presidencias de la Concertación que las precedieron, hubo que tejer laboriosos compromisos al interior de la coalición de gobierno. Además, para evitar cualquier recaída en la polarización y aun en los períodos en los que tuvo mayoría, el gobierno cultivó una política de consensos con el bloque de la derecha, dando lugar a una suerte de “democracia de los acuerdos” y ajustándose a una pragmática incremental moderada, de innovaciones importantes, pero gradualistas.

Con estos formatos políticos transcurrieron en Brasil, Chile y Uruguay las primeras experiencias social democráticas de América Latina. Los gobiernos fueron distintos y también fueron distintos los productos resultantes, que se mueven entre la continuidad y la innovación: con cadencias que tienden a delinear un régimen normativo de políticas públicas (“*policy regime*”) y encarando a la vez el desafío de labrar una senda “post-liberal”, trazando eventualmente un nuevo paradigma, que no viene diseñado de antemano, sino que, como es usual en los recodos de la historia, se forja sobre la marcha.

Se trata de emprendimientos singulares, comparables a otras especies del género, pero de rasgos propios, que en todos los casos remiten sin embargo a un régimen de compromiso, entre los parámetros del desarrollo capitalista y el reformismo moderado. Un compromiso típicamente social democrático, que por definición, tiene lugar en sistemas políticos plurales y competitivos.

Notas

- ¹ Este concepto es consistente con las proposiciones clásicas sobre el “socialismo electoral”, en el contexto de sistemas competitivos (vg: Kirchheimer 1966, Przeworski & Sprague 1986, Kitschelt 1993).
- ² La consistencia de la democracia y del sistema de partidos requiere bastante más que una oposición irrealista, minúscula o fragmentada. Tampoco alcanza con las confrontaciones abiertas, aunque sean fuertes, mientras desemboquen en conflictos “desnudos”, sin organización partidaria y liderazgos conducentes, que a menudo pasan por fuera de los carriles de las instituciones representativas. En este sentido son ilustrativas las tribulaciones de las democracias sin partidos en el horizonte actual de América Latina y como ejemplo notorio, el patrón de conflictividad que padece Bolivia, desde la crisis política de 2003.
- ³ Walter Korpi y tras sus pasos, Gösta Esping-Andersen y otros autores han desarrollado la teoría de los recursos de poder en relación al *building* de distintos tipos del *welfare state* en Europa Occidental, tomando en cuenta los poderes de clase: en particular, los trabajadores y las clases medias, organizados en sindicatos y en partidos. El catálogo que aquí presento comprende por cierto las relaciones de clase y destaca el papel de los sindicatos, pero se refiere más ampliamente a los poderes propiamente políticos de los actores políticos por antonomasia: los gobiernos, los presidentes y los partidos.
- ⁴ Retomo libremente la noción de “*power quotient*” acuñada por Wolfgang Merkel (1995), con algunos agregados que van por mi cuenta.

Referencias

- Kirchheimer, Otto
1966 “The Transformation of the Western European Party System”, in Joseph LaPalombara & Myron Weiner (eds), *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press).
- Kitschelt, Herbert
1993 “Class Structure and Social Democratic Party Strategy”, *British Journal of Political Science* 23.
- Lanzaro, Jorge
2008 “La social democracia criolla”, *Nueva Sociedad* 217.
2011 “Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds), *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Merkel, Wolfgang
1995 *¿Final de la Socialdemocracia?* (Valencia: Edicions Alfons el Magnànim).
- Przeworski, Adam & John Sprague
1986 *Paper Stones. A History of Electoral Socialism* (Chicago: The University of Chicago Press). ■