

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

¿Gobiernos de izquierda?
Continuidad e innovación en las gestiones de
Lula, Lagos y Tabaré Vázquez

Patricio Silva
Tutor: Jorge Lanzaro

Resumen

La realidad política latinoamericana de principios de siglo XXI parece haber dado un giro “a la izquierda”. Analistas y actores políticos coinciden en que tras un período caracterizado por autoritarismos de corte militar o cívico-militar, y luego por transiciones de orientación neoliberal donde primaron las ideas de reducir el Estado y básicamente desregular la economía, un conjunto de partidos y líderes accedieron por primera vez a posiciones de gobierno. Cual proceso cíclico que incluyó a un conjunto importante de países, la realidad de hoy remite a un conjunto de partidos catalogados “de izquierda”, que tras sendas victorias electorales han accedido a una posición de decisión y conducción de los destinos nacionales.

Acontecido ello, el debate no demoró en aparecer. Los partidos de oposición, y hasta algunos sectores afines a los propios gobiernos, sostienen que las propuestas de cambio no han sido tales y que por el contrario ahora se hace lo mismo que antes.

Este trabajo pretende incursionar en dicho debate. En su base, radica la hipótesis de que efectivamente los actuales gobiernos tienen algunos rasgos que los identifican, particularmente en aquellos casos donde los partidos triunfantes tienen determinada trayectoria histórica y a su vez se desarrollan en sistemas de partidos medianamente institucionalizados.

Se analizan aquí las principales decisiones de política macroeconómica en los gobiernos de Lagos, Lula y Tabaré Vázquez; así como sus planes de política de atención a la población más vulnerable. Tras un análisis de discurso, y de los principales resultados de dichas gestiones, se concluye de que efectivamente estos gobiernos prestan una especial atención al cuidado de los equilibrios macroeconómicos, al tiempo que institucionalizan políticas de transferencia de renta directa hacia los sectores más pobres, orientados por una noción de igualitarismo que proviene de sus bases teóricas. Sin embargo, deja algunas preguntas abiertas en relación a los gobiernos antecesores, ya que muchos de los logros actuales fueron también alcanzados en gestiones anteriores, de otro signo ideológico.

Abstract

Latin American political reality, at the beginnings of the 21st. Century, seems to have turned “to the left”. Analysts and political actors agree that after periods of military authoritarianism and neoliberal transitions, where the main ideas referred to the reduction of the State and the openness of the economy, a group of leaders and parties accomplished for their first time winning the elections and therefore driving the national destinies.

Nowadays, and soon after, the political contestation trended to center in the real capacity of the new governments to innovate and change the direction of the immediate before political direction.

This paper tries to enter in the described contestation. Its central idea is that actually the present governments do have certain aspects which have converted in their strong characteristics. These take place, particularly in those cases where winners political parties have a recognized historical path and that have developed in institutionalized political parties system.

Lagos, Lula and Tabaré Vázquez administrations are tackled in this work, specially in the matters related to macroeconomic policies and those ones destined to respond to the most vulnerable population. After studying these governments' speeches and main results, it concludes that actually they pursue special goals of macroeconomic balance, meanwhile they aim to institutionalize the policies of direct transfers of money to the most poor in the society. They base their attitude in a igualitarian sense of the organization of the society. Nevertheless, this paper leaves some open questions, such as the real responsibility of the pointed administrations in accomplishing good economic results, since preceeding governments reached similar outcomes, despite belonging to different ideological sign.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
a) Problema.....	1
b) Objetivo e hipótesis.....	3
Capítulo I: Marco teórico.....	6
I.1) Izquierda y derecha.....	5
I.2) El debate sobre la vigencia de los conceptos.....	7
I.3) ¿La globalización deja margen de maniobra?.....	9
I.4) La comparación en las Ciencias Sociales.....	11
Capítulo II: Algunas decisiones y definiciones para el desarrollo de la investigación.....	12
Capítulo III: Cotejando tres gobiernos de izquierda.....	23
III.1) Lula: un obrero al poder.....	23
III.1.a) Antes.....	23
III.1.b) Ahora.....	24
III.2) Vázquez: finalmente, festejen.....	28
III.2.a) Antes.....	28
III.2.b) Ahora.....	31
III.3) Lagos: la revancha del socialismo.....	36
III.3.a) Antes.....	36
III.3.b) Ahora.....	38
CONCLUSIONES	41
BIBLIOGRAFÍA	46
ANEXOS	49

INTRODUCCIÓN

¿Qué significa que un gobierno tiene una orientación “de izquierda” o “de derecha”? Más allá de los discursos: ¿qué políticas adoptan los partidos políticos de una u otra orientación una vez que obtienen el gobierno por la vía democrático-electoral?

Este trabajo pretende demostrar que, en el marco de una tendencia continental donde las fuerzas de izquierda han alcanzado el gobierno obteniendo sendas victorias electorales, éstas hacen un fuerte hincapié en el cuidado de los equilibrios macroeconómicos. Este objetivo de acción es subrayado particularmente por aquellas fuerzas cuyo recorrido histórico fue el del tránsito hacia la moderación discursiva, con la meta de obtener las elecciones. Esto ocurre generalmente en sistemas de partidos consolidados o en vías de institucionalización.

Asimismo, estos gobiernos impulsarán -con recursos económicos, humanos e institucionales- políticas de transferencia de renta directa hacia los sectores más vulnerables de la población, admitiendo la noción de organismos multilaterales que respaldan este tipo de acciones, por tanto y cuanto el crecimiento económico aún no logra solucionar graves problemas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

a) Problema

El nuevo milenio trajo para el continente sudamericano importantes cambios en materia política: partidos políticos -o coaliciones de ellos- de izquierda o de centro-izquierda han logrado alzarse con victorias electorales que le han significado el histórico desafío de gobernar y conducir el destino de diversas naciones, en lo que parece constituir un proceso regional.

Tras largos años de ocupar un lugar de oposición y sustentar discursos de fuerte disconformidad frente a determinados modelos y tipos de conducciones políticas, partidos y coaliciones de izquierda y centro-izquierda accedieron a ese mismo ámbito de decisión al cual durante años se le reconoció efectiva capacidad de diseñar políticas públicas y tener la directa responsabilidad en el éxito o fracaso de los derroteros históricos de los países. En la actualidad, el lugar común es el de hablar de una tendencia en la región y en el continente sudamericano a que las opciones de izquierda en materia electoral se han visto fortalecidas en función de magros resultados económicos y sociales de gobiernos de talante liberal. Éstos, que imperaron en la década de los 90, en muchos casos terminaron sumidos en severas crisis económicas, cuando no institucionales.

Ahora bien, los países que se insertan en este proceso presentan características y realidades políticas propias. Las mismas han habilitado un conjunto de clasificaciones y de categorizaciones atendiendo fundamentalmente las improntas, los discursos y las decisiones de política de cada uno de estos gobiernos.

Tomando en cuenta dichas clasificaciones, es de señalar que en aquellos países catalogados como moderados, pragmáticos o socialdemócratas –términos que se analizarán más adelante-, con diferentes matices y tomando en cuenta la especificidad de cada uno de ellos, los partidos antes gobernantes y ahora de oposición, de derecha, centro o hasta de izquierda moderada -como algunos han catalogado el gobierno de Cardoso en Brasil-, han centrado sus críticas en un argumento principal. Si bien han marcado sus discrepancias en lo que respecta a las políticas adoptadas en cada uno de los principales temas que constituyen la acción de gobierno, los partidos de oposición repiten sistemáticamente que en definitiva la izquierda o los nuevos gobiernos progresistas *no ha o no han cambiado sustantivamente las principales líneas de conducción de las anteriores administraciones*, guiadas por partidos de diferente signo ideológico. La crítica, se explica en función del fuerte énfasis *progresista* y de la propuesta de *cambio* en el cual se centraron las plataformas electorales de los partidos de izquierda que han accedido al poder. La oposición sostiene que esos virajes no se han concretado en la realidad.

Algunas opiniones, a manera de ejemplo, dan la pauta de lo que ha sido el núcleo central de la argumentación crítica en torno a estas nuevas administraciones.

“El gobierno cambió radicalmente su posición, reconociendo que lo que el país había hecho hasta el año 2004 había sido positivo. Esto implica una revisión muy fuerte del pasado y una abdicación respecto a la presunción fundacional que hacía pensar a los gobernantes que todo empezó el 1ero. de marzo de 2005”, afirmó el ex vicepresidente del Uruguay Luis Hierro López, evaluando la gestión del Frente Amplio iniciada esa fecha.¹

Fernando Henrique Cardoso, antecesor del presidente brasileño, Luiz Inacio Lula Da Silva, enfatizó que éste no había cambiado sustancialmente las grandes líneas de conducción del período anterior. “Yo nunca he aceptado, por ejemplo, esa cuestión del neoliberalismo. Claro que el PT y la extrema izquierda me tacharon de neoliberal, pero era un asunto de la pelea política. Y lo demuestra el que, en verdad, **Lula ahora hace lo mismo que yo**. Lula no se ha adherido a ningún neoliberalismo. Lo que pasa es que en un país como el nuestro, éstas son palabras sin significado”.²

¹ Columna “Esta Boca es mía” en www.montevideo.com

² Entrevista de Heinz Sonntag, 19 de octubre de 2003.

En Chile, algunas voces entienden por ejemplo que los socialistas de dicho país no pusieron *nunca* en peligro las desigualdades sociales existentes en la nación trasandina, provenientes del “capitalismo salvaje” que implantó la junta del general Pinochet, y afirman temer que la presidenta Michelle Bachelet se mantenga en esa línea.³

Por otro lado, sectores de la propia izquierda incorporados orgánicamente a los partidos de gobierno, también han marcado sus discrepancias en lo que constituye un frente adicional de oposición que sufren las llamadas “socialdemocracias criollas” (Lanzaro: 2006). Curiosamente, la argumentación por estos sectores sostenida coincide en términos generales con lo que expresan los partidos ubicados a la derecha y centro-derecha del eje ideológico, en cuanto a la continuidad de las políticas que provenían de períodos anteriores. En rigor, la referencia apunta a la orientación macroeconómica de las administraciones de izquierda.

b) Objetivo e hipótesis

Internándose en este debate, el objetivo de este trabajo es el de estudiar las iniciativas que desde los gobiernos de referencia, conducidos por partidos políticos reconocidos e identificados como de izquierda, se han implementado en los países de esta región.

Con ello, se intentará definir:

1) por un lado, si efectivamente se relacionan con el concepto teórico que implica desde el punto de vista político y filosófico la izquierda,

2) y por otro, analizar elementos que se puedan considerar como *caracterizadores* de dichos gobiernos, atendiendo la argumentación señalada de los partidos de la oposición.

Tal análisis, toma como punto de partida la hipótesis de que:

1) *en aquellos países con sistemas de partidos institucionalizados o relativamente institucionalizados, en los cuales los partidos de tradición histórica de izquierda se moderan para competir electoralmente y alcanzar el poder, no cabe esperar de éstos –cuando acceden al gobierno- modificaciones radicales en materia de conducción macroeconómica, ya que en términos generales se aceptan las reglas de los funcionamientos de los mercados.*

2) Sin embargo, se buscará probar, *estos nuevos gobiernos fijan un especial énfasis discursivo y de políticas en la reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas, controlando especialmente aquellos indicadores que puedan tener un especial impacto en la*

³ “Una lista de cosas por hacer en Chile”. Marc Cooper, periodista estadounidense de The Nation y ex miembro del servicio de prensa de Salvador Allende. Los Angeles Times, 18 de enero de 2006.

estabilidad de la economía, tales como el gasto fiscal, la inflación, el tipo de cambio y el peso de la deuda con relación al PBI.

3) Asimismo, también harán un especial hincapié en *la implementación de políticas concretas de transferencia de renta a los sectores más vulnerables de la población*, para atacar de esa forma las graves desigualdades sociales que históricamente han afectado a buena parte de las sociedades del continente.

Estos aspectos se relacionan con un necesario recorte del estudio de la gestión de las mencionadas administraciones, por lógicos motivos de disponibilidad temporal y espacial.

El estudio tiene un enfoque esencialmente comparativo. En la actualidad se verifica una corriente de nueva literatura que se centra en analizar los “nuevos gobiernos de izquierda en la región” –genéricamente- y que en términos fundamentales ha encarado el tema en los diferentes estilos y características que conviven dentro de los mismos. Por tanto, el principal abordaje se ha dado desde la clasificación y caracterización de lo que se entiende es una “ola” de victorias electorales del mismo signo ideológico. Vistas las cosas de este modo, la actual, del siglo XXI y de izquierda, sería una “contraola” de reacción a aquella de gobiernos que siguieron las recomendaciones del Consenso de Washington. Este tipo de clasificaciones van generalmente asociadas al grado de alejamiento o acercamiento a lo que han sido posicionamientos históricos de la izquierda, con respecto a instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los organismos multilaterales de crédito, la deuda externa, la relación con países poderosos como Estados Unidos y el concepto asociado de imperialismo, la relación con el empresariado y con las Fuerzas Armadas, entre otros. Los matices dentro de las orientaciones de gobierno han marcado la proliferación de clasificaciones antes referida, por la cual la categoría “izquierda” en general encuentra un conjunto de subdivisiones tan amplio como ideológicamente abarcativo.

Tomando en cuenta dichas clasificaciones, y atendiendo las limitaciones temporales y espaciales de este trabajo, el enfoque se centrará en tres países y en tres administraciones que, a manera de unidades de análisis, servirán a los objetivos del mismo. La elección de los gobiernos de Ricardo Lagos en Chile, Lula en Brasil y Tabaré Vázquez en Uruguay ameritará un desarrollo posterior en cuanto a su explicación metodológica, pero en su esencia radica la relevancia de considerar a gobiernos cuya autopercepción ideológica y la tradición de sus fuerzas políticas corresponde a la categoría de estudio, vale decir, que se consideran de izquierda en su raíz y en su identidad política. A su vez, los tres coinciden mayoritariamente en el conjunto de clasificaciones existente, dentro de la categoría de mayor pragmatismo en la conducción de gobierno, la cual ha sido bautizada con diferentes nombres: progresistas, social

democracias, “Nueva Izquierda”, etc. Su gestión de gobierno, a diferencia de otras conducciones de estilo más refundacional, es vista precisamente como la más cercana, por contenido y forma, a líneas impulsadas por anteriores administraciones, y por tanto susceptible de las críticas antes señaladas.

Asimismo, se tienen en cuenta las características de los sistemas de partidos. En este sentido, se contemplan aquellos países cuya estructura de representación política haya alcanzado un nivel de institucionalización reconocido, considerando dentro de este concepto la consolidación de los partidos políticos a lo largo de determinada trayectoria histórica. Como se analizará más adelante, Chile y Uruguay muestran en este aspecto un alto nivel de institucionalización, de acuerdo a los diferentes estudios realizados en tal sentido, mientras que Brasil transita en ese sentido, aunque su sistema de partidos ha tenido dificultades para consolidarse.

Por último, no se pueden desconocer las diferencias en los sistemas electorales, que han llevado a los gobiernos a actuar en escenarios políticos de diferentes características. Dichos sistemas, así como el propio respaldo electoral de las fuerzas triunfantes, otorgan a las administraciones de referencia la posibilidad o no de gobernar con mayoría legislativa, lo que evidentemente condiciona las posibilidades de impulsar el programa electoral.

El trabajo se divide en tres grandes capítulos. En el primero se ubica teóricamente el debate en torno a las definiciones políticas conocidas como izquierda y derecha, sus antecedentes y su capacidad actual de definir determinadas orientaciones ideológicas. Asimismo, se propone una justificación, también teórica, para la acción de comparar en Ciencia Política. Particularmente, se hace referencia a las posibilidades que el método ofrece para la corroboración de hipótesis, así como los cuidados a tener en cuenta cuando se opta por dicho camino en una investigación.

En el segundo, se explican las principales decisiones que desde el punto de vista metodológico se adoptaron a los efectos de avanzar en la propuesta de la investigación planteada.

En el tercer capítulo, se analizan las acciones tomadas por partidos políticos de izquierda luego de asumir el gobierno en Chile, Brasil y Uruguay. Asimismo, se consideran algunos resultados de dichas políticas. Por último, se realiza una puesta a punto del análisis y se explicitan algunas conclusiones acerca del problema planteado.

Capítulo I – Marco teórico

I.1) Izquierda-derecha

El concepto político y filosófico de izquierda ha recibido distintas significaciones a lo largo de la historia reciente, y ha cobijado bajo su paraguas teórico a distintas corrientes del pensamiento en los últimos dos siglos. En función de esa trayectoria, y de la dinámica que las categorías políticas muestran en el debate contemporáneo, es razonable esperar que las mismas se vayan cargando de otros contenidos y asuman nuevos valores en las nociones colectivas de mediano plazo.

El término “izquierda”, en coordenadas políticas, tiene origen en la Revolución Francesa, más concretamente en la Asamblea Nacional que se instaló tras la caída del régimen monárquico. A la izquierda del hemiciclo, se sentaban los impulsores de cambios más drásticos con respecto al derrocado régimen realista. En estos más de dos siglos transcurridos desde entonces, se ha relacionado a los intereses de izquierda como aquellos identificados con los de los débiles, trabajadores, pobres, los dominados, los esclavos y en general a todos aquellos alejados de los círculos de poder.

Tras un largo derrotero histórico, durante el cual la izquierda estuvo asociada a los intereses de los más débiles como fue dicho; y la derecha vinculada al conservadurismo y a los círculos e instituciones vinculadas al poder, es en tiempos muy recientes en que se abre en toda su plenitud el debate en torno a la efectiva capacidad de los dos términos para definir con precisión las diferentes visiones políticas que reinan en la sociedad.

Nora Rabotnikof entiende que la diáda se podría ceñir en la actualidad a tres grandes categorías de definición conceptual: a dos cosmovisiones del mundo; a dos opciones político-electorales y de gobierno; o, desde una mirada más sociológica, a dos identidades y hasta estilos de vida cotidiana (Rabotnikof: 2005). Miradas las cosas desde esta perspectiva, en esos diferentes niveles la categorización varía en su capacidad de definición. Tomando en cuenta la mirada de la autora, en este trabajo se hará hincapié, de todas maneras, en las formas que adoptan actualmente las opciones políticas y electorales más allá de consideraciones más abarcativas como las incluidas en la idea de admitir dos cosmovisiones o dos conjuntos de respuestas a las grandes preguntas filosóficas; o la de tomar por cierta la frontera entre dos “estilos de vida” o identidades en el propio devenir de la vida cotidiana.

I.2) El debate sobre la vigencia de los conceptos

Norberto Bobbio, en su libro "Izquierda y Derecha", se introduce en el debate planteado, que presentó aristas muy ásperas en la década del 90, en la etapa de reflexión política que se abrió tras la caída del Muro de Berlín. En rigor, el filósofo italiano apunta en el núcleo central de su hipótesis a que la diada izquierda y derecha **sigue existiendo**, y que sigue obrando como categoría ideológica aún en aquellos pensamientos que afirman que la distinción no existe más. En el marco de esa afirmación, subraya que en su visión el concepto de izquierda remite a una intención de llevar adelante acciones que tiendan a convertir en más iguales a los desiguales (Bobbio: 1995).

En un razonamiento propio de la filosofía política, la línea argumental de Bobbio es la siguiente: entre los seres humanos existen semejanzas y diferencias que son inherentes a la propia condición de tal. Como ejemplo, afirma que todos vamos a morir en algún momento, pero cada uno lo va a hacer en forma diferente y a una edad diferente. En la misma cadena de razonamiento, existen personas que son bajas, otras que son altas, unas gordas, otras flacas, y así sucesivamente. Izquierda y derecha parten de la misma base de sustentación conceptual: son reales este tipo de diferencias entre los seres humanos, y son consagradas en las Constituciones de los países generalmente en términos de “talentos y virtudes”, y estableciendo la “igualdad ante la ley”. La variante radica en el posicionamiento teórico frente a las mismas: mientras que la derecha afirma que en rigor esas diferencias son por definición naturales, y que por tanto nada se puede hacer para que esa realidad se modifique sustantivamente; la izquierda entiende que por un lado hay diferencias que tienen que ver con la capacidad física e intelectual de los individuos, pero por otro se verifican diferencias que tienen que ver con la estructura social, ésta sí construcción humana, y por tanto, *modificable*. **A través de acciones colectivas, el propio ser humano tiene la capacidad de alterar un orden que es esencialmente injusto**, ya que permite a algunos individuos contar con elementos materiales para llevar adelante una vida digna desde el punto de vista humano, y a otros los excluye sin piedad y los condena a la marginación social. La acción y **la intervención política** adquiere una singular importancia en este escenario, ya que es la herramienta fundamental con que cuentan los igualitarios para mitigar, de alguna manera, las graves desigualdades que aquejan a las sociedades modernas.

“Reflexionando sobre estos elementos característicos de la izquierda, Bobbio señala la igualdad como el criterio fundamental para diferenciarla de la derecha. Pero, para el pensador italiano también este criterio es relativo: "Cuando se atribuye a la izquierda una mayor

sensibilidad para disminuir las desigualdades no se quiere decir que ésta pretenda eliminar todas las desigualdades o que la derecha las quiera conservar todas, sino como mucho que la primera es más igualitaria y la segunda más desigualitaria", afirma Imanol Zubero (Zubero: 2000), al comentar el razonamiento de Bobbio. La crítica de este autor refiere a que vistas las cosas como las analiza el italiano, la diferencia entre izquierda y derecha sería solamente un problema de *grado* dentro de un *continuum* relativizador.

Esta calidad de "igualitaria" de la izquierda refleja un conjunto de "intenciones" al momento de concebir ideas y corpus teóricos en relación a los problemas que aquejan al funcionamiento de la sociedad. El objetivo de "remover los obstáculos" que caracterizó históricamente a socialistas y comunistas, en referencia concreta a la eliminación de la propiedad privada y a todos aquellos elementos que agravaran la desigualdad entre los humanos, remite en definitiva a una forma de organizar la sociedad. Evidentemente, el otrora obstáculo de la propiedad privada hoy ha mutado en diversos elementos que contribuyen a la consagración de la injusticia, según la visión de la izquierda, y no es mediante la revolución sino a través de políticas públicas acertadas y una conducción de gobierno ajustada a los objetivos iniciales que se podrán remover dichos obstáculos y en definitiva dar una conformación más justa a la compleja sociedad contemporánea.

El debate moderno, en el cual se posiciona Bobbio, se centra en la validez y vigencia de las categorías izquierda y derecha en relación a su capacidad de definir con certidumbre los diferentes abordajes políticos de la realidad, como fue dicho. Desde el ámbito de los análisis políticos, hay una coincidencia generalizada en que se ha verificado una moderación de ambos extremos en la puja por obtener el electorado de centro. Tanto en el razonamiento de éstos, como en el de aquellos que sostienen que la moderación ha sido tal que se ha vuelto difusa la frontera entre ambas, subsiste -aunque sea inconscientemente, pero fundamentalmente en términos relacionales y públicos- la díada. En el corazón de la afirmación de Bobbio subyace la idea de que aún aquellos que sostienen que izquierda y derecha son parte del pasado, saben *de qué están hablando* cuando usan esos términos. "¿Cómo se puede decir que aquel objeto no es ni blanco ni negro si no tienes la más mínima idea sobre el significado de estas dos palabras, o consideras que lo tuvieron un tiempo pero ahora lo han perdido?", se pregunta Bobbio.

La noción relacional referida, además, incorpora un componente y una trayectoria histórica, por cuanto no es lo mismo el concepto de ayer y el de hoy. De todas formas, el posicionamiento político se vincula con una contraparte que también se va reposicionando a lo largo del eje del tiempo, pero siempre genera el espacio para estar "a la izquierda de" esa referencia política.

En ese sentido, Francisco Panizza se muestra partidario de adoptar una definición relacional de la izquierda, en contraposición a aquellas miradas que proponen un carácter esencialista del concepto. Según este autor, la cuestión de ser de izquierda en definitiva remite a una identidad, la cual –al igual que la derecha– responde a un proceso histórico de sedimentación y debate permanente, el cual se va conformando mediante intercambios y contraposición de ideas con otras fuerzas políticas. En rigor, se manifiesta claramente escéptico en torno a la posibilidad de encontrar una esencia concreta en los conceptos políticos de izquierda y derecha.

En la siguiente tabla se resumen algunos de los principales análisis que se han formulado sobre el punto.

Tabla 1.

NOCIONES DEL CONCEPTO DE IZQUIERDA		
<i>Relacional</i>	<i>Historicista</i>	<i>Esencialista</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Importa la “contraparte”. • La conformación ideológica surge del debate de ideas. • Distribución “espacial” del espectro político. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ideología es fruto de una sedimentación a lo largo de los años. * No hay ideas inmutables a lo largo del tiempo * Partidos e identidades se adecuan permanentemente. 	<ul style="list-style-type: none"> * Hay nociones del funcionamiento de la sociedad que van más allá del debate de un tiempo y de determinados actores. * Identidades fuertes.

I.3) ¿La globalización permite margen de maniobra?

El catalán Carles Boix, desde un punto de vista de la economía política, se alinea con Bobbio en el sentido de que las orientaciones ideológicas tienen un peso decisivo no sólo en lo que se refiere a actitudes y discursos sino en lo que hace a las políticas destinadas a afectar las condiciones estructurales de la economía (Boix: 1996). Si bien reconoce que “la gestión a corto plazo de la economía de acuerdo con las preferencias últimas de cada partido está fuertemente constreñida por la estructura institucional de la economía doméstica y que de hecho, y especialmente en la última década (del 80), la izquierda ha decidido, a la luz de los costes políticos de las políticas macroeconómicas fallidas de los setenta, abandonar en la mayoría de los países toda política keynesiana contracíclica y abrazar los objetivos de estabilización y

disciplina económica otrora propios de la derecha”, la hipótesis central de Boix es la de que efectivamente hay diferencias notorias entre las políticas de una u otra orientación. La misma admite, en todo caso, algunos reparos ya que no todas las izquierdas se han abrazado a “políticas keynesianas contracíclicas” ni todos los partidos de derecha han renegado de estas orientaciones y se han afiliado a un exacerbado liberalismo en términos económicos. De todas formas, estos elementos dan un criterio orientador para el análisis que se desarrollará a posteriori.

A pesar de las condiciones estructurales que encuentra la economía moderna para desarrollarse, Boix demuestra a través de un extenso estudio que los partidos de izquierda intentan “elevar directamente la productividad del capital y de trabajo por medio del sector público y de la intervención del Estado”. En la concepción de los partidos socialdemócratas, y de sus gobiernos, al incrementar la productividad de los trabajadores y de determinados sectores productivos, esto acarreará “como consecuencia la eficiencia general de la economía y conducirá a mayor igualdad en la distribución de la renta.”

En tanto, los partidos conservadores apuestan al sector privado de la economía. “Dados mercados perfectamente competitivos, los trabajadores e inversores buscarán maximizar su tasa de ganancia y adoptarán las decisiones adecuadas para ello”, afirma Boix. Por tanto, sabrán en qué gastar o en qué invertir. El Estado, en este marco, propenderá a una menor intervención y evitará un sistema impositivo distorsionador.

Para Boix, en el campo estrictamente económico no hay instituciones domésticas ni definiciones internacionales que puedan restringir el ámbito de acción de los gobiernos, por tanto en esta visión no sólo se observa una diferencia ideológica entre partidos políticos sino también en la definición de las políticas que éstos adoptan estando en el gobierno.

Asimismo, hay que tener en consideración la perspectiva temporal y ubicar en el marco de respectivos procesos las políticas impulsadas por los gobiernos que aquí se estudian. En ese marco, es de destacar la postura de algunos autores que entienden que la aplicación de un agenda de gobierno requiere pasos que llevan necesariamente su tiempo. Charles Lindblom es el principal exponente de aquellos que subrayan las ventajas de establecer políticas incrementales, en contraposición a lo que podrían ser políticas de shock, al señalar que el “salir del paso o el incrementalismo es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política” (Lindblom: 1994). Para César Aguiar, la postura de Lindblom sugiere que “la búsqueda de lo bueno se convierte a menudo en el mejor adversario en el camino de lograrlo”⁴.

⁴ Jornadas sobre Ética y Política convocadas por el Departamento de Éticas Aplicadas de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay (16-18 de Agosto de 2004)

Este modelo se verifica particularmente cuando los sistemas de partidos son espesos y altamente competitivos. Ejemplo nítido de ello lo constituyen las administraciones de los presidentes Luis Alberto Lacalle y Jorge Batlle, en Uruguay, quienes antes de asumir sostuvieron discursos fuertemente centrados en una inmediata implementación de cambios y de las propuestas de la campaña electoral, pero luego desde la presidencia tuvieron que moderar los mismos.

I.4) La comparación en Ciencias Sociales

La comparación en las Ciencias Sociales remite a dos grandes acepciones: una implícita, según la cual el acto de comparar es inherente a toda actividad humana; y otra explícita, en cuyo entendido existe un método estructurado de observación de fenómenos macro-sociales, la que permite extraer conclusiones de acuerdo a una sistematización de observaciones. (Colino: 2003)

El método de comparar fenómenos, categorías, formas de gobierno, comportamientos, etc. es especialmente defendido por algunos autores de la Ciencia Política. Es el caso de Giovanni Sartori, quien afirma que el método comparativo se justifica y desarrolla como una especialización del método científico (Sartori: 1994; 34). El autor, a pesar de reconocer que la comparación en Ciencias Sociales ofrece numerosas dificultades, y obliga al investigador a cuidar detalladamente el proceso que implica la comparación, de todas formas se pliega a la posición de que comparar es el mejor método para controlar generalizaciones.

En el caso de Sartori, el autor detalla un conjunto de errores que comúnmente se producen al realizar comparaciones: el parroquialismo, que es un intento de comparación que termina convirtiéndose en un estudio de caso; el gradualismo, donde no se establecen bien los límites de las cualidades que se están comparando; y el alargamiento de los conceptos, donde el autor modifica para sí determinados conceptos a los efectos de que se adecuen a su proceso de investigación. Sartori propone una escala de abstracción de los conceptos, y recomienda en ese sentido apuntar a una mayor denotación (fenómenos a los que se aplica el concepto) y una menor connotación (cantidad de propiedades de ese fenómeno), porque si se aumentan ambas se cae en el estiramiento conceptual. (Sartori 1994: 37).

Los especialistas en el método comparado afirman que existe una correlación lógica en el momento que se opta por la cantidad de unidades de análisis con las cuales se va a trabajar (n). Un n muy grande implica un acercamiento al método estadístico, donde el investigador no se acerca al conocimiento de cada caso sino que toma la información secundaria referida

exclusivamente a la variable considerada. Un n pequeño significa un mayor conocimiento de la unidad de análisis por parte del investigador, y una panorámica más amplia en relación a las distintas variables que componen a la misma. Sartori recomienda utilizar el método comparado sólo cuando no hubiera posibilidades de método experimental (la amplia mayoría de las veces en Ciencias Sociales) o el número de casos no fuera tan grande como para aplicar el método estadístico. La lógica del número de casos a estudiar subyace en las tradiciones de la propia concepción del método comparado: una histórica-cualitativa (estudio de caso; case-oriented) y otra cuantitativa o estadística (variable-oriented). Ragin sostiene que los fenómenos sociales son “tan complejos y difíciles de develar” que en todo caso el investigador debe adoptar finalmente una estrategia combinada, en la cual utilice para sí los elementos más provechosos de las distintas técnicas de investigación (Ragin: 1987; 26 y ss.).

David Collier, al estudiar lo que ha sido la evolución del método comparado en los últimos años, visualiza una tendencia a que el mismo se va a nutrir crecientemente de estudios de caso ampliados, con una fuerte base cualitativa, en el entendido de que el dato estadístico es cada vez más complejo de obtener tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias. Dicho autor sostiene que el campo del análisis del método comparado, con un número de casos que puede ir de tres a diez, es el más fértil para ser combinado con las otras modalidades aquí señaladas, particularmente el método estadístico y el estudio de caso; para dejar a un lado el método experimental que, como se sabe y fue señalado líneas arriba, plantea numerosos inconvenientes en el campo de las Ciencias Sociales (Collier: 1994; 75).

Este trabajo se propone incursionar en la sugerencia de Collier, por cuanto los tres gobiernos a estudiar implicarán un análisis que tendrá una fuerte base cualitativa, reparando en aspectos políticos que condicionan y dan forma a la gestión gubernativa. Por otra parte, un $n=3$ aleja la posibilidad de utilizar un método estadístico, para dejar abierto el escenario de una profundización en el conocimiento de cada uno de los casos.

Capítulo II – Algunas decisiones y definiciones para el desarrollo de la investigación

El acceso al poder de la llamada izquierda implica una cierta tensión o quizás una incomodidad desde el punto de vista teórico: históricamente izquierda ha sido, en el mejor de los casos, sinónimo de disconformidad con el sistema social imperante, ha tenido una mirada y un discurso crítico hacia una manera de hacer las cosas y de conducir el destino de los pueblos, cuando no ha significado socialismo y revolución, lisa y llanamente. Desde esa perspectiva de disconformidad, de protesta y movilización contra un sistema al que habían

construido otros -los adversarios políticos y filosóficos- la izquierda edificó un discurso centrado en la reivindicación y el cambio. El hecho de estar en el gobierno significa una readecuación de esa tónica y una adaptación de la racionalidad política a los condicionamientos que provienen del contexto regional y mundial, con un claro ejemplo que se puede observar en el terreno de la conducción económica. Quizás éste constituya uno de los principales desafíos de las fuerzas políticas que ahora están en el gobierno, y que históricamente se constituyeron como “partidos desafiantes” (López: 2006).

Como se dijo, este trabajo se propone como objetivo investigar sobre el grado de correspondencia que existe ente la categoría izquierda como tal, y las acciones de gobierno emprendidas por los partidos o coaliciones de partidos políticos de esa extracción ideológica una vez obtenidas sendas victorias en las urnas, en sistemas de partidos institucionalizados, así como observar el efectivo grado de “cambio” por éstas impulsado.

Lanzaro, parafraseando a Huntington, se refiere a una “tercera ola” de gobiernos de izquierda en América Latina, tomando como referencia a un primer acceso en la década del 60 y principios de los 70, con los referentes de Fidel Castro y Salvador Allende como sus más visibles ejemplos; y un segundo ciclo ubicado temporalmente en los 80 y geográficamente en América Central. Tomando por válida esta periodización, de todas formas la presente ola, que tiene lugar en las décadas del '90 y '00 en América del Sur fundamentalmente, contiene en mi opinión rasgos de mayor contundencia y solidez política que las dos anteriores, en parte por el propio contexto ideológico mundial en que se producen estos accesos democráticos al poder de parte de la izquierda.

Como señala Sartori, la primera decisión corresponde a comparar cosas efectivamente comparables. “Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)”, afirma el autor (Sartori: 1994; 35). Tomando como base esta noción, la elección de las unidades de análisis debe, desde mi punto de vista, atender dos criterios fundamentales a los efectos de estudiar las acciones de gobierno como aquí se planteó:

- a) por un lado verificar que los gobiernos estén formados por partidos o coaliciones de partidos estructurados y con una trayectoria histórica reconocida como de izquierda;
- b) que los mismos se inserten en sistemas de partidos institucionalizados o relativamente institucionalizados.

Como se señaló líneas arriba, la tendencia regional indica que hay diversos proyectos políticos imperantes en el continente que responden a la categoría ideológica de izquierda. Sin

embargo, es en países *con sistemas de partidos consolidados (Chile y Uruguay) o relativamente institucionalizados (Brasil) donde se registra con mayor énfasis el argumento – que promueve el debate- de que las actuales administraciones no han cambiado el rumbo del accionar gubernamental y en definitiva “hacen lo mismo” que sus antecesores, ahora en la oposición.* En países con baja estabilidad institucional y baja consolidación partidaria, es mayor la probabilidad de que los regímenes tiendan a ser más personalistas, plebiscitarios y refundacionales, y en los hechos las críticas de la oposición pasan por otros aspectos, y no específicamente sobre el hecho del cambio o no de las políticas de gobierno. Considero que es en los países donde existe una continuidad institucional en los sistemas políticos, el escenario en el cual se puede cotejar efectivamente la conducta de una colectividad con una determinada trayectoria en materia política, en oportunidad de acceder a cargos de gobierno y de decisión.

Siguiendo a Collier, y las potencialidades que le asigna al método comparativo con un número de casos acotado, en virtud de la profundización que éste permite en cuanto al conocimiento de cada una de las unidades de análisis, es que se tomarán los casos de Chile, Brasil y Uruguay como objetos de estudio.

Además de estas condiciones, considero que las diferentes clasificaciones que se han trazado en los enfoques sobre los gobiernos de izquierda en la región deben enmarcar la elección de los países. A partir del escenario que aquí se analiza y que comienza a construirse en los últimos años de la década del 90, la división en “categorías” de los gobiernos de izquierda no se hizo esperar. Las mismas se han originado en diversos ámbitos –el de la arena estrictamente política, el espacio académico, el periodístico- y no han estado exentas de intenciones ideológicas o netamente políticas.

Las clasificaciones existentes son, en términos generales, coincidentes. Vale decir, el abanico de categorías construido a partir de la observación de las orientaciones ideológicas y discursivas, por un lado y en forma fundamental; y el contenido de las políticas públicas de los gobiernos por otro, tienen a los mismos países debajo de las diferentes etiquetas. Es más, incluso la afinidad que pueda registrarse entre algunos de los presidentes de América Latina, ya sirve como elemento de vinculación, de sintonía política entre gobiernos y hasta de estigmatización dentro de una categoría.

Como se verá, los nombres de las categorías muestran las diferencias y la manera en que los autores utilizan a los mismos para transmitir su mensaje y su perspectiva de los gobiernos que en ella incluye.

Lanzaro entiende que existen tres grandes categorías en los gobiernos de izquierda de la región de la actualidad: los gobiernos de carácter populista de nuevo cuño (Chávez,

Morales), los gobiernos que responden a una recreación de partidos de raigambre nacional-popular que existían con anterioridad (Kirchner, Alan García) y los gobiernos de tipo social democrático (Chile, Brasil, Uruguay) (Lanzaro: 2006). Afirma el autor que mientras que los dos primeros encuentran su raíz en el desarrollo histórico del siglo pasado en América Latina, las social-democracias constituyen un fenómeno *nuevo* y significan la síntesis de ese mismo desarrollo histórico con el surco de la era neoliberal.

Teodoro Petkoff, por su parte, visualiza solamente dos izquierdas en la región: Chávez y Castro, por un lado; y todo el resto por otro. Según el político venezolano, en los gobiernos están quienes “han aprendido la lección de la lucha armada y las desventuras del sandinismo y el allendismo”; y los dos líderes caribeños, que continúan con discursos fuertemente cargados desde el punto de vista ideológico (Petkoff: 2005).

En tanto, Massimo Modonesi considera otros aspectos más allá de la estricta función de gobierno ejercida por la izquierda (Modonesi: 2000). En su argumento, plantea que por un lado existe una izquierda que se ha institucionalizado y se ha integrado completamente a las reglas de juego electorales y económicas implantadas por otros; y por otro se verifica la presencia de una izquierda social, que convive con la primera pero se mueve en ámbitos de bajo perfil público, en organizaciones sociales, barriales, no gubernamentales, asociaciones y sindicatos, y que sin embargo mantienen una presencia fuerte y una ascendencia considerable sobre algunos partidos políticos.

Diego Reynoso⁵ coincide en términos generales con las diferentes miradas señaladas. El autor ubica dos extremos que a su juicio son nítidos en materia de perfiles de los gobiernos progresistas: por un lado los gobiernos populistas, bajo cuyo paraguas ubica al gobierno de Hugo Chávez y el de Rafael Correa Delgado en Ecuador; y por otro los que llama propiamente progresistas, y allí entran las administraciones de Michelle Bachelet y de Tabaré Vázquez. En el medio de este espectro, sin precisar con detalle, ubica a los presidentes Evo Morales, Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Alan García y hasta al derrotado candidato mexicano Andrés Manuel López Obrador. El autor entiende que la diferencia fundamental está dada por el grado de radicalismo que imprime cada gobierno en modificar lo que denomina Status Quo. “En cierto sentido los nuevos gobiernos no se debaten más entre el mercado y el retorno al pasado estatista, sino en un nuevo equilibrio entre el crecimiento y la distribución”, afirma.

⁵ Congreso de Ciencia Política. Montevideo, octubre de 2006

Castañeda, en tanto, transita un camino similar y sostiene que una izquierda ha aprendido las lecciones del pasado y otra que no. “The rest of the world has begun to take note of this left-wing resurgence, with concern and often more than a little hysteria. But understanding the reasons behind these developments requires recognizing that there is not one Latin American left today; there are two. **One is modern, open-minded, reformist, and internationalist, and it springs, paradoxically, from the hard-core left of the past.** The other, born of the great tradition of Latin American populism, is nationalist, strident, and close-minded. The first is well aware of its past mistakes (as well as those of its erstwhile role models in Cuba and the Soviet Union) and has changed accordingly. The second, unfortunately, has not” (Castañeda: 2006). El autor entiende que paradójicamente las izquierdas que hoy se muestran más pragmáticas tienen su origen en posiciones duras desde el punto de vista ideológico.

Tabla 2. Clasificaciones de los gobiernos de izquierda en América.

Autor/Criterio	Clasificación esbozada		
Lanzaro/Derrotero Histórico y sistema de partidos/Estructura de competencia	Populismos de nuevo cuño (Chávez, Morales)	Raigambre nacional-popular (Kirchner)	Social-democráticos (Chile, Brasil, Uruguay)
Reynoso/Radicalismo para modificar Status Quo	Populismos (Chávez, Rafael Correa)	El “medio” (Kirchner, Lula, Morales, García y hasta López Obrador)	Progresistas (Bachelet, Vázquez)
Modonesi/Integración a juego electoral	Izquierda institucionalizada (Partidos políticos)	Izquierda social (Movimientos, ONGs, sindicatos, otros)	
Petkoff/Lecciones aprendidas e ideologización	Fidel Castro y Chávez	Resto de líderes socialistas	
Castañeda/Lecciones aprendidas y origen histórico	Uruguay, Chile y en menor medida, Brasil	Chávez, Kirchner, Morales, López Obrador	

Fuente: elaboración propia en base a los autores.

Por lo que se ve, en mayor o menor medida, las categorizaciones tienden a ubicar al gobierno de Hugo Chávez en un extremo, y al de Ricardo Lagos (y su continuación en Michelle Bachelet) en otro, recorriendo en el medio todo el abanico de diferentes líderes y tipos de conducción que han accedido al gobierno en el continente.

En función de los elementos considerados, vale decir, del perfil que distintos autores han trazado de los gobiernos mayoritariamente reconocidos como “de izquierda” en la América del Sur, se podría aseverar que la gama de opciones de conducción política de los gobiernos se ubica en un continuo desde un polo más ideologizado hasta uno más pragmático. Esta mayor ideologización se observa fundamentalmente a nivel de discurso de los mandatarios, quedando para el terreno de la investigación si el mismo realmente se traduce en decisiones que minen un orden establecido o que corten los vínculos comerciales con países considerados en la retórica como “enemigos”. La nacionalización y estatización de servicios estratégicos en las respectivas economías, como lo son los hidrocarburos, particularmente abundantes en Venezuela, pero también verificadas en Bolivia y planteadas por el nuevo gobierno ecuatoriano, dejan el terreno abierto para ese debate concreto. También se han observado pasos en ese sentido en materia de telecomunicaciones y de manejo de los diferentes medios, verificándose en el caso de Venezuela, por ejemplo, la estatización de canales de televisión privados y la revocación de permisos de explotación de ondas a canales considerados adversarios políticos.

Observando dicho abanico, este trabajo rescata a la acción de la Concertación para la Democracia en Chile, -pero muy especialmente dentro de ella el Partido Socialista Chileno-, la del Frente Amplio en Uruguay y la del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil como los que mejor cumplen los requisitos enumerados, establecidos como base para fijar una comparación. Estos tres países son los contenidos dentro de las categorías “socialdemocracias criollas”, según Lanzaro, quien se refiere a los otros proyectos como populismos (Chávez, Morales) y nacionalismos de nuevo cuño (Kirchner).

Asimismo, los tres partidos políticos parecen haber seguido la ruta de transformación descrita por Otto Kirchheimer en la década del 60, cuando definió su partido-escoba o partido “catch-all”. Una nueva forma de sociedad determina otro tipo de partido, el catch-all, definido en función de los siguientes aspectos: la marcada desideologización y el énfasis puesto en valores generales del electorado como el “desarrollo económico”, la “defensa del orden público” o las libertades democráticas; vinculado esto a una mayor autonomía de los líderes con respecto a la ideología del partido; mayor apertura a vínculos con otros grupos de interés; y pérdida de cantidad y peso político de los afiliados. Asimismo, subraya el autor el fortalecimiento del poder organizativo de los líderes, que se apoyan más en los grupos de

interés que en los afiliados; así como unas relaciones más débiles entre el partido y su electorado. (Panbianco: 1995; 490). Panbianco hace hincapié en las diferencias existentes entre el partido burocrático de masas definido por Duverger y el partido-escoba, al que llama profesional-electoral, conceptualizado por Kirchheimer.

Manuel Alcántara Sáez, al estudiar los sistemas de partidos de América Latina, analiza la continuidad que han tenido los mismos al menos desde las transiciones de retorno a la democracia (Alcántara: 2004). Categoriza entre aquellos que no reflejan cambios, aquellos que cambiaron ligeramente y los que lo hicieron drásticamente. Uruguay y Chile están dentro de la primera categoría. En el caso de nuestro país, debe subrayarse la particularidad de que no variaron en nada los principales partidos entre 1984 y 1999, con la salvedad de la conformación del Encuentro Progresista mediante un acuerdo político entre el Frente Amplio y el sector liderado por el hoy vicepresidente Rodolfo Nin Novoa. En Chile, solamente cambió la denominación de la Unión por Chile por Alianza por Chile, entre 1989 y 2001. Brasil, en tanto, se ubica dentro de la categoría de los países que cambiaron ligeramente, entre 1986 y 2002. Por tanto, en el caso de los tres países existe una referencia a partidos políticos consolidados o relativamente consolidados, con lo que ello significa en materia de canalización de voluntades y de contención de eventuales giros personalistas de los primeros mandatarios.

Tabla 3. Clasificaciones de los sistemas de partidos

Manuel Alcántara			
	Países cuyo sistema no aprecia cambios	Países cuyo sistema cambia ligeramente	Países cuyo sistema cambia drásticamente
	Colombia (1982-2002), Chile (1989-2001) , Honduras (1981-2001), Panamá (1994-1999), Paraguay (1993-2003), Uruguay (1984-1999)	Argentina (1983-2003), Bolivia (1985-2002), Brasil (1986-2002) , Costa Rica (1982-2002), Nicaragua (1990-2001), Dominicana (1978-1998)	Ecuador (1979-2002), El Salvador (1985-2003), Guatemala (1985-1989), México (1985-2003), Perú (1980-2001), Venezuela (1973-2000)
Mainwaring/ Scully			
	Sistemas institucionalizados	Rudimentarios/ Incoactivos	Hegemónicos en transición
	Venezuela, Costa Rica, Chile , Uruguay , Colombia. En menor grado, Argentina	Brasil , Perú, Bolivia, Ecuador	México, Paraguay

Por su parte, Mainwaring y Scully se basan en cuatro criterios fundamentales para definir el grado de institucionalización de un sistema de partidos, cuando analizan el panorama de América Latina: 1) la estabilidad en la competencia entre partidos; 2) la existencia de partidos con raíces más o menos estables en la sociedad; 3) la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna; y 4) organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables (Mainwaring y Scully, 1997: 4).

Tomando en cuenta estos criterios, los autores elaboran un ranking en relación al grado de institucionalización de los sistemas de partidos en el continente; y básicamente agrupan a los países en tres categorías principales: los institucionalizados; los incoactivos o rudimentarios y los hegemónicos en transición. Uruguay y Chile figuran dentro del primer grupo; mientras que Brasil lo hace en el segundo.

Ambas clasificaciones otorgan a Uruguay y Chile una mejor posición en cuanto al desarrollo de la institucionalización del sistema de partidos. Brasil ha tenido históricamente una débil estructura partidaria, aunque en los últimos años los liderazgos de Cardoso y Lula han significado, en mi opinión, una evolución favorable en cuanto a la consolidación de las fuerzas políticas que se disputan las elecciones en dicho país.

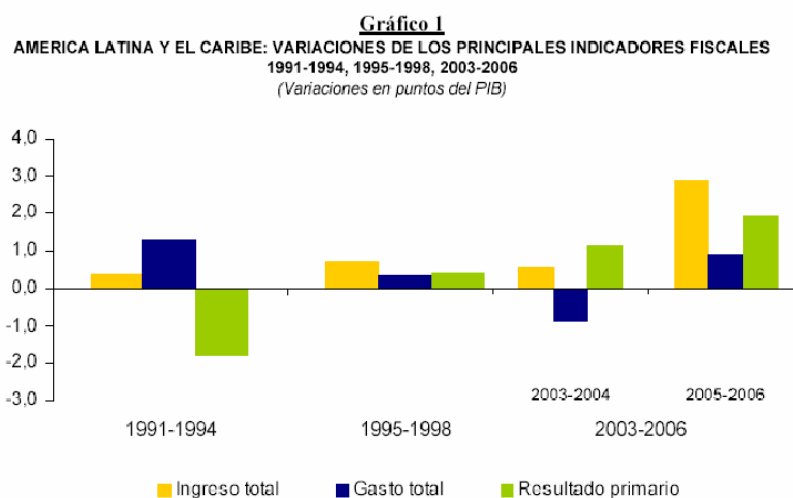
La principal característica de los gobiernos de Ricardo Lagos, Tabaré Vázquez y Lula Da Silva parece ser su fuerte apuesta a la estabilidad macroeconómica en todos sus componentes. La bibliografía y los enfoques especializados realizan un fuerte hincapié en este sentido. En mayor o menor medida, pero con la especial conducta del presidente brasileño, quien despejó un conjunto de incertidumbres y de amenazas de los inversionistas en el momento mismo de asumir, los tres han centrado su conducción económica en el respeto a los contratos y deudas, y a mantener en equilibrio los principales indicadores de la economía, como se verá.

“Una revisión preliminar del desempeño macroeconómico de la región a la fecha revela que, a diferencia de lo que sostienen sus críticos, las políticas aplicadas por los gobiernos de Nueva Izquierda no deben verse como experimentos populistas de expansión irresponsable del gasto público”, sostienen Moreno-Brid y Paunovic (Moreno y Paunovic, 2006: 6).

En efecto, según sostiene la CEPAL en su informe “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006”, el fuerte crecimiento de las economías de la región ha permitido un considerable aumento de las recaudaciones fiscales, lo que ha otorgado un mayor margen de maniobra a las administraciones. Si bien éstas han aumentado el gasto, lo han hecho siempre por debajo del crecimiento de la recaudación.

“El desempeño fiscal de la región permitirá que los gobiernos centrales alcancen un superávit primario (es decir, restando el pago de los intereses de la deuda pública) de 2,1% del PIB al cierre del año 2006, cifra que se compara positivamente con el superávit de 1,7% anotado en 2005. En tanto, si se toma en cuenta el déficit global (que incluye el pago de los intereses de la deuda), el déficit pasa de 1,1% a 0,3% del PIB”, sostiene el organismo de las Naciones Unidas.

Gráfico 1. Escenario macroeconómico en que se desempeñan los gobiernos de izquierda.



Fuente: CEPAL a). 2006.

Por tanto, es que aquí se define un universo de estudio compuesto por tres unidades de análisis: las administraciones de Lagos, Vázquez y Lula. Asimismo, y considerando las pretensiones y la extensión de este trabajo, es de particular relevancia el hecho de acotar dicho universo de estudio, el cual definido como “la gestión en el gobierno de los partidos de izquierda en sistemas de partidos institucionalizados o en vías de institucionalización” remite a un conjunto de acciones y decisiones demasiado amplio. Por tanto, desde el punto de vista metodológico considero que el objeto de estudio debe ser focalizado mediante un recorte que apunte a profundizar el estudio y sobre todo a facilitar alguna conclusión en relación a los objetivos trazados. El mismo consiste en tomar un área de gestión gubernamental como muestra para analizar eventuales coincidencias o diferencias entre sí de las socialdemocracias sudamericanas.

Tomando en cuenta tanto el enfoque de Bobbio en cuanto a que las izquierdas tienden a ser más igualitarias que las derechas, y que en ese marco toman acciones para modificar las

diferencias entre los seres humanos, como la posición de Boix en cuanto a que no es lo mismo un gobierno conservador que uno socialdemócrata –según nomenclatura europea- a pesar de las restricciones internacionales que pesan sobre la economía globalizada, es que parto de la base de que las políticas sociales focalizadas pueden otorgar algún dato relevante en la dirección planteada.

La línea argumental expuesta deja entrever la sospecha que subyace en la base de este trabajo. Como se señaló en la introducción, se entiende que *en aquellos países con sistemas de partidos institucionalizados o relativamente institucionalizados, en los cuales los partidos de tradición histórica de izquierda se moderan para competir electoralmente y alcanzan el poder, no cabe esperar modificaciones radicales en materia de conducción macroeconómica*. Los objetivos de un gasto fiscal prudente, una inflación controlada, un crecimiento del Producto Bruto Interno y de los salarios reales, un tipo de cambio fluctuante pero que no alcance niveles que puedan perjudicar a la producción nacional, y el cumplimiento de los compromisos con organismos internacionales y de los contratos con privados; tendrán una prioridad fundamental para los gobiernos considerados, según surge de un análisis primario de documentos y de discursos, en los cuales se buscará profundizar.

Asimismo, cabe esperar decisiones en materia de políticas públicas que doten de un perfil propio a esta “ola” de administraciones de izquierda. Particularmente, el área de las políticas sociales focalizadas o planes específicos de asistencia a los sectores más postergados de las sociedades puede dar la pauta de aquellos elementos caracterizadores de las administraciones en cuestión.

Capítulo III – Cotejando tres gobiernos de izquierda

III.1) Lula: “un obrero al poder”

III.1.a) Antes

El Partido de los Trabajadores (PT) fue fundado en 1980, a partir de la formación de un fuerte sindicalismo de base en la ciudad de San Pablo y su cinturón industrial. Como su propio nombre lo indica, y a pesar de que la vinculación de los partidos de izquierda con las dirigencias sindicales es algo extendido, el propio origen político del partido se verifica a partir de la unión de diversos grupos de trabajadores, apoyados en principio también por importantes grupos sociales como el Movimiento Sin Tierra y la CUT (Central Unica dos Trabalhadores), la “más dinámica y radical de las dos federaciones sindicales del país”. (Sader: 2005).

Este origen reivindicativo de los derechos de los trabajadores, en un marco aún dictatorial que se extendió hasta 1984, va en la dirección de confirmar la categorización del PT dentro de los partidos de izquierda de Brasil. Lula, emigrante del norte hacia San Pablo y líder del movimiento sindical, también lo fue de la naciente estructura política.

Tras varios intentos electorales frustrados –proceso que coincide temporal y políticamente con el uruguayo, por ejemplo- Lula llegó a la presidencia el 1º. de enero de 2003, luego de ganar ampliamente la segunda vuelta de las elecciones del 2002. A principios de 2007 asumió su segundo mandato tras obtener la victoria nuevamente en el ballottage.

¿Cuáles fueron las características de la administración de Lula, en relación a los objetivos planteados por este trabajo? En primer lugar hay que tomar en consideración que sea cuales fueran las mismas, por lo pronto le valieron la reelección, vale decir, el reconocimiento de la mayoría de la ciudadanía como una gestión criteriosa. Esto más allá de aspectos teóricos o filosóficos, ya que algunos autores han planteado el debate sobre la verdadera identidad del gobierno como afiliado a ideas “de izquierda”. De hecho, los más críticos afirman que “en el poder, el PT no ha satisfecho ninguna de sus aspiraciones históricas, y ni siquiera puede ser descrito como un gobierno de izquierda” (Sader: 2005), a lo que hay que agregar lo sostenido por FHC y apuntado en la introducción de este trabajo.

Lo cierto es que en el poder, Lula despejó todas las dudas que los grandes grupos del capital internacional sembraron sobre el posible rumbo del gobierno. Según el documento oficial “Política económica y reformas estructurales”, de abril de 2003, elaborado por el equipo económico liderado por el ministro Antonio Palocci Filho, los objetivos iniciales fueron: a) retomar la senda del crecimiento sustentable; b) en función de lo anterior, trazar un proceso de transición que incluye uno de ajuste de las condiciones macroeconómicas y de implementación de reformas estructurales; y c) colocar a la inclusión social como eje central, sin perjuicio de medidas urgentes para enfrentar graves problemas como la desnutrición y la extrema pobreza.⁶

El gobierno de Lula reivindicó el “adecuado funcionamiento de los mercados” como parte fundamental del desarrollo económico. Asimismo, abogó por el equilibrio de las cuentas públicas como *primer compromiso del gobierno*, marco para el fomento de la inversión privada y una mayor eficacia del uso de los recursos públicos. La administración Lula apuntó a la falta de criterio en el manejo de las metas fiscales en los años previos a la crisis de 1999, como principal causa para el deterioro de la economía brasileña.

⁶ Traducción del autor.

En términos muy similares a lo que fue el planteo económico general del gobierno uruguayo contenido en el Presupuesto Nacional, como se verá, la administración de Lula anunció una reforma tributaria y otra previsional, a los efectos de lograr una mayor formalización de la economía brasileña; y centró un fuerte discurso en la importancia de las políticas focalizadas, como forma de mejorar la distribución de la renta y disminuir así los extremos niveles de desigualdad imperantes en el Brasil. “Enfrentar los graves problemas sociales debe ser visto como una parte fundamental del programa económico del gobierno, y no como componente adicional, constituyéndose en factor fundamental para la retomada del crecimiento sobre bases sustentables y socialmente más justas”, sostiene el documento.

Brasil, a pesar de ser un país relativamente rico por sus niveles de PBI per cápita, por su extensión y sus atributos naturales, mantiene tremendas dificultades en materia de distribución de esa riqueza, y se ubica entre los diez países más desiguales del mundo. El gobierno de Lula sostuvo que a pesar de haberse implementado en los veinte años anteriores políticas focalizadas y haberse invertido casi un 15% del PBI en ellas, éstas no resultaron efectivas por diversas razones, entre otras porque no llegaban a destino de la población más sumergida.

Otro objetivo central de la administración del PT fue la de reducir los altos niveles de endeudamiento público existentes en el momento de llegar al gobierno. Éstos se ubicaron, en el 2002, año anterior a la asunción de Lula, en el entorno del 60% en la relación deuda como porcentaje del PBI. La reducción de este nivel se lograría mediante una política contracíclica, que permitiera acumular reservas fiscales en los años de bonanza económica, al mantener constante el gasto público.

También se señala entre las metas del gobierno brasileño dotar de mayor autonomía al Banco Central, aprobar una ley de quiebras de las empresas que otorgue mayor flexibilidad a las unidades productivas endeudadas, mantener un tipo de cambio fluctuante y fomentar el comercio exterior brasileño, como forma de reducir la vulnerabilidad a los shocks externos.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con aspectos sociales, la administración de Lula centró sus esfuerzos en el programa Bolsa Familia, uno de los más grandes en su clase, según definición del propio Banco Mundial. Bolsa Familia es un programa de entrega directa de dinero, para aquellas familias cuyo ingreso está por debajo de los 120 reales (unos 50 dólares). Los pagos van de 15 a 95 reales (8 a 40 dólares), dependiendo de la renta de la familia y el número de niños; y como contrapartida se espera que los padres mantengan a los niños en la escuela y que cumplan los cuidados básicos de salud.

La cobertura del Plan llegó a fines de 2005 a ocho millones de familias, y se esperaba lograr una universalización de la cobertura, o sea 11,2 millones de familias, en el año 2006.

En rigor, la administración anterior, de Fernando Henrique Cardoso, también había implementado un plan focalizado para fomentar la asistencia infantil a la escuela, mediante la entrega de una beca o partida económica para garantizar su alimentación. El Plan surgió desde la Universidad de Brasilia, a impulso del profesor Cristovam Buarque, y se aplicó en primera instancia en el Distrito Federal, Brasilia, para pasar luego, en sucesivas etapas, a la órbita federal. En marzo de 2001, el gobierno federal lanzó el programa nacional de Bolsa Escola, con una meta de servicio de 5,9 millones de familias y 10,7 millones de niños de 6 a 15 años en todo el país. Este esfuerzo, sin embargo, recibió algunas críticas de organismos internacionales. Es el caso de Pinheiro y Aguiar, quienes en trabajo para la UNESCO afirman que el programa “no tomó en cuenta lo que implica la implementación, seguimiento y evaluación de una política social de este tipo”, al tiempo que “se otorgó la responsabilidad de la selección de las familias y del acompañamiento a los municipios, que en su mayor parte carecen de recursos humanos capacitados para el trabajo junto a las familias”. (Pinheiro y Aguiar: 2006)

III.1.b) Ahora

Vistos someramente los objetivos que se planteó Lula y el PT al momento de tomar las riendas del país en enero del 2003, cabe entonces ahora enumerar cuáles fueron los grandes resultados de su gestión durante su primera administración.

En primer término, corresponde subrayar que, al igual que la mayoría del continente, Brasil mostró un buen crecimiento económico en el período de referencia. “El último cuatrienio (2003-2006) puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años. El avance en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en varios países de la región”, afirma la CEPAL en su documento “Panorama social de América Latina 2006”.

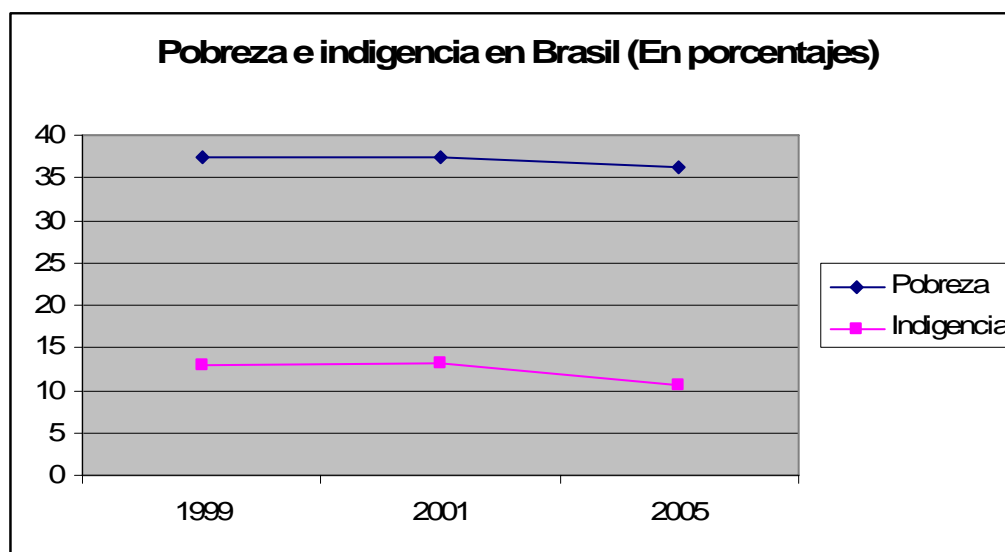
En los cuatro años de gestión de Lula el PBI creció a un promedio anual de 2,8%, crecimiento que resulta mayor al de la primera administración de Fernando Henrique Cardoso (2,6%), pero fundamentalmente marca diferencias con la segunda administración de su antecesor, inmediatamente anterior a la de Lula, en que Brasil creció a un promedio de 2,1% anual. Asimismo, se destaca un importante crecimiento del consumo privado (3,8% de aumento en enero-junio 2006 con respecto a igual período del año anterior) y una baja

inflación. Los precios en Brasil subieron solamente 3,5% en 2006, el menor aumento desde 1998 y el segundo más bajo en varias décadas.⁷

La administración Lula logró también reducir el nivel de su deuda pública total neta. A comienzos de 2003 la misma llegaba a un nivel de 57,2% del PBI, y a través de un fuerte ahorro público, estimado en un 4,25% del PBI, se llevó el nivel de endeudamiento a un 50,3% en julio de 2006 y a 49,5% en octubre del mismo año. El mismo está compuesto básicamente de acreedores internos, ya que Lula decidió cancelar su deuda con el FMI, para lograr modificar las características del endeudamiento brasileño más barata y más soberana que la que se tiene con el organismo multilateral. (Ayllón y Guerrero: 2006).

Este crecimiento económico se vio acompañado de una reducción de la pobreza y la indigencia en el Brasil, según surge de los datos de la CEPAL. En efecto, mientras que en 1999 las cifras eran de 37,5% y 12,9% respectivamente, en 2002 lo eran muy similares con 37,5% y 13,2%, y en 2005 -sobre el final del primer mandato de Lula-, se verificó una reducción verificable en los guarismos de 36,3 y 10,6% (ver gráfico 2).

Gráfico 2.



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2006", Cuadro 1, página 8.

Las cifras arrojan un saldo positivo para la administración de Lula, quien durante su mandato habría logrado privilegiar a los más postergados de la sociedad brasileña, pensando en

⁷ Datos vertidos por Pablo Rosselli, de Tea, Deloitte y Touche. El Espectador, setiembre 25 de 2006.

que la mayor reducción se verificó a nivel de la indigencia aunque también se observó en los niveles de pobreza.

Asimismo, las mediciones de desigualdad también arrojan un balance positivo para la gestión del PT. Si bien Brasil sigue encabezando el ranking del índice de Gini para la región, y –como fue dicho- está entre los diez países de peor distribución de la riqueza del mundo, al menos redujo en algo el indicador en los últimos años (Ver tabla 4). Esta reducción puede ser considerada parte de un proceso donde hay acumulación de los sucesivos gobiernos, pero lo cierto es que la misma fue más sustantiva en términos cuantitativos durante la administración de Lula.

Según el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea), entre el 2001 y el 2005, el grado de la desigualdad declinó de forma acentuada y continua. “El coeficiente de Gini declinó casi 5%, y la relación entre la renta del 20% más rico y la del 20% más pobre cayó un 20%. (Paes de Barros y otros: 2007)

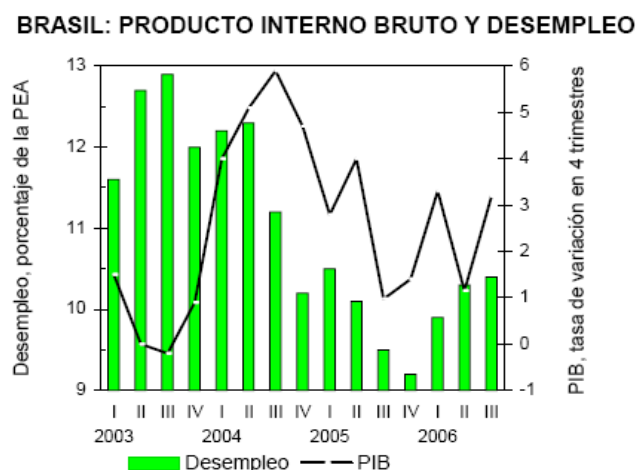
Tabla 4. Índice de Gini de distribución de la riqueza. Brasil

1998/1999	2000/2002	2003/2005
0,640	0,639	0,614

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2006.

A pesar de la mejora en la distribución del ingreso, la primera administración de Lula no pudo concretar en el Congreso Nacional la aprobación completa de su proyecto de reforma tributaria, el cual ha quedado planteado para su segundo mandato. Vale decir, en cuatro años de administración Lula no pudo hilvanar los respaldos políticos necesarios a nivel parlamentario para conseguir impulsar su reforma, que se centra en una simplificación tributaria mediante la unificación de alícuotas que estaban a criterio de cada uno de los Estados federales; y en una exoneración de impuestos para las exportaciones. La histórica rivalidad entre los Estados federales y el gobierno central en materia de recaudación y reparto de los tributos no permitió alcanzar un acuerdo pleno entre las fuerzas políticas. De todas formas, es de destacar que la regresiva distribución del ingreso no tuvo en la reforma de la estructura de impuestos un elemento que la atacara mayormente, como sí sucedió en el caso uruguayo, por ejemplo.

Gráfico 3.



Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006, pág. 108.

Asimismo, en materia de empleo, los números también arrojan un saldo favorable para la gestión de Lula. Tal como señala el gráfico 4, se verificó una importante reducción de la Población Económicamente Activa desempleada, pasando de un 12,9% en el tercer trimestre de 2003 a un 9,2% a finales del 2005.

Lula afirmó en junio de 2007 que Brasil vive uno de los mejores momentos económicos en lo que lleva de vida independiente. Las cifras aquí observadas, establecidas por organismos brasileños e internacionales, parecen apuntalar su hipótesis. El líder del Partido de los Trabajadores, de tradición de izquierda, ha conducido el proceso económico de su país con un perfil pragmático, que ha ganado el reconocimiento de organismos multilaterales.

La evolución de los principales indicadores muestra que la situación macroeconómica, en la que aquí se hizo hincapié, muestran notorias mejoras con respecto a la anterior administración, que incluso atravesó un duro momento en enero de 1999, cuando el gobierno se vio obligado a devaluar su moneda. La administración de Lula no ha atravesado ningún momento de zozobra ni de crisis financiera o cambiaria.

En lo que respecta a políticas sociales focalizadas, se observó que el gobierno de Lula no ha sido pionero en la implementación de las mismas, ya que la administración de Fernando Cardoso dio forma al Plan Bolsa Escola de asistencia financiera a las familias más pobres. Sin embargo, el análisis refleja que dicha política no constituyó una bandera protagónica de la administración Cardoso, teniendo en cuenta que su origen yace en la Academia y no en el partido político de FHC; y que su extensión de la capital al terreno federal tuvo lugar muchos años después de iniciada la gestión de dicho presidente. Por tanto, *el protagonismo que*

tuvieron las políticas focalizadas en la agenda de gobierno de Lula y FHC fueron notoriamente disímiles, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

a) El Plan Bolsa Familia, si bien contó con la ventaja de tener como antecedente al Bolsa Escola, alcanzó un nivel de institucionalización, de cobertura y de sistematización de la información más avanzado que su antecesor; y

b) asimismo, analistas entienden este tipo de plan tiende a adoptar un carácter permanente en la acción pública brasileña, dejando entrever que futuros gobiernos, aunque fueran de distinto color político que el actual, probablemente mantendrán las políticas focalizadas aquí descritas⁸. “Estos Planes son intervenciones permanentes: (i) contrarias a la lógica de mercado para la provisión social; (ii) y también a la reedición de Planes de Combate a la Pobreza asociados a los cambios de gobierno en América Latina” (Midaglia: 2007).

Brasil, si bien continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo, ha logrado reducir su índice de Gini durante los años de la gestión de Lula, como se señaló.

III.2) Vázquez: finalmente, festejen

III.2.a) Antes

El Frente Amplio fue fundado en 1971, y ya en su primera elección nacional logró muy buenos niveles de votación. Después del retorno a la democracia, mantuvo su caudal de votantes en 1984 y 1989, para luego comenzar a incrementarlo sucesivamente. Ya en 1994, la sensación imperante era la de que la llegada de la izquierda al gobierno era algo inevitable, fuera en esa elección o en las subsiguientes. La consolidación de una victoria necesitó del Encuentro Progresista/Frente Amplio dos factores fundamentales: en primer lugar encontrar un liderazgo claro que fuera capaz de congeniar y unificar tras su voz las distintas miradas que confluyen en la coalición, lo que obtuvo en la persona de Tabaré Vázquez; y por otro una moderación de sus discursos paulatina pero inexorable, que le permitió ir ganando votantes provenientes de otras tiendas políticas (Yaffé: 2005).

La tradición frenteamplista proviene de una base histórica vinculada a las fuerzas de izquierda. La corriente de pensamiento que durante el siglo XX interpretaron los partidos Socialista y Comunista, a la que luego se fueron sumando independientes, movimientos provenientes del sindicalismo; escindidos de los partidos Colorado y Blanco, intelectuales y estudiantes, se fue ensanchando hasta lograr un frente común, alternativa a las opciones

⁸ Carmen Midaglia, entrevista para este trabajo.

políticas que imperaron en Uruguay durante todo su historial independiente. La conformación de un amplio abanico ideológico bajo un mismo lema, ha significado en los hechos la verificación de las ventajas y desventajas obvias para este tipo de camino político: por un lado un imparable crecimiento de la adhesión electoral, al lograr responder con distintos sectores las inquietudes de los diferentes votantes; y por otro las dificultades para alcanzar consensos entre posiciones que frecuentemente resultan discordantes, cuando no contrapuestas. Estos aspectos cobran una particular importancia cuando se accede a posiciones de gobierno.

Tras varios intentos, el Frente Amplio obtuvo la victoria en la primera vuelta en octubre de 2004, con un poco más del 50% de los votos. El discurso electoral estuvo centrado en la seguridad de un “cambio” a las políticas que hasta entonces se venían implementando, y que según la izquierda habían llevado al país a una situación de estancamiento y crisis.

¿Cuáles fueron los objetivos que se planteó el gobierno a partir del 1º. de marzo de 2005? La agenda de desarrollo del gobierno, recogida en el documento electoral “El gobierno de cambio” se refiere a seis áreas fundamentales: el Uruguay Productivo, el Social, el Democrático, el Cultural, el Integrado y el Innovador. Según el documento “Estrategia de Asistencia al País para la República Oriental del Uruguay”, del Banco Mundial, el programa sugiere “una amplia continuidad de las políticas macroeconómicas, lo cual es coincidente con el estilo tradicional de gobierno por consenso en Uruguay, pero con mayor énfasis en los programas sociales y una confirmación del rol central del Estado”.

El equipo económico se fijó objetivos similares a los ya señalados para su par brasileño, vale decir, una estabilidad macroeconómica que le diera previsibilidad a la evolución de los principales indicadores, lo cual también fue interpretado por el Banco Mundial. Con ello, se lograría el objetivo de aumentar la inversión productiva y por tanto de la calidad y cantidad de empleo, factor que es considerado –cuando está ausente- como la “principal polea” de transmisión y generación de pobreza y desigualdad en el país, según ha expresado el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en reiteradas ocasiones, y consta en el Presupuesto Nacional.

La estabilidad macroeconómica incluyó, al inicio de la administración, la fijación de metas de inflación, de un tipo de cambio flotante y de un manejo de la deuda pública que le quitara vulnerabilidad al país frente a desequilibrios externos.

La exposición de motivos del Presupuesto Nacional, de agosto de 2005, fija tales herramientas como forma de transitar hacia una solución a los graves problemas con que – sostiene el mismo documento- se asumió el gobierno. En ese marco, el Frente Amplio afirmó que constituiría un “grave error” pretender una “rápida” materialización de los objetivos, al

tiempo que abogó por un entendimiento con los organismos multilaterales de crédito para generar confianza, y con ella inversión y más empleo. La exposición de motivos, con la inconfundible pluma de Danilo Astori detrás por cuanto sus expresiones son las mismas que ha repetido una vez sí y otra también en permanentes apariciones públicas, es una carta de presentación de los objetivos que se ha trazado el gobierno de izquierda. Como se verá, hasta el momento lo viene consiguiendo de manera exitosa.

El manejo del alto endeudamiento que presentó el país al momento de asumir esta administración fue colocado como uno de los pilares de la flamante gestión de izquierda. “Los compromisos asociados al servicio de la deuda pública se encuentran en un pie de absoluta igualdad con las obligaciones correspondientes a todos y cada uno de los gastos corrientes y de inversión”, afirma el Presupuesto. A partir de la crisis que afectó al país a mediados del 2002, el Uruguay contrajo préstamos de emergencia que colocaron su nivel de endeudamiento en un 100% del PBI, uno de los más altos del mundo. Por poco no cayó en default. Una operación de canje de los bonos de la deuda realizada en 2003, por la anterior administración, así como el excepcional crecimiento que registró el país en el 2004, también en el gobierno de Batlle, dio al menos un respiro para quienes asumieron la conducción en marzo del 2005. Se estima que al final del período de cinco años del gobierno del Frente Amplio, el endeudamiento estará en un nivel del 50% del PBI, tras nuevas operaciones de canje de deuda. El gobierno creó, concretamente, la Unidad Autónoma de Gestión de Deuda Pública, dotándola de recursos humanos calificados para profesionalizar el manejo del tema.

En el mismo documento, el gobierno estampó la importancia que otorgó al Plan Nacional de Emergencia Social (Panes), con un costo anual de 100 millones de dólares y una duración de dos años. “En 2004, más de un millón de personas, esto es, casi la tercera parte de la población vivían por debajo de la línea de la pobreza, mientras que también se registró un severo incremento de la indigencia, que se triplicó entre 1999 y 2004, alcanzando a más de 100.000 uruguayos”, sostiene el Presupuesto.

Asimismo, el gobierno impulsó un proyecto de ley de reforma tributaria, con los objetivos de equidad, eficiencia y estímulo a la inversión productiva. El sistema, aprobado por el Poder Legislativo tras un debate que llevó casi todo un año, modifica la base de recaudación del Estado, apuntando a gravar por franjas en forma creciente a los deciles de ingreso superiores. Según la argumentación del gobierno, explicitada por el ministro Astori frente al Parlamento, la carga tributaria se redistribuirá y los sectores de menores ingresos deberán aportar menos, tanto por concepto de renta personal como por impuestos indirectos, fundamentalmente en lo que hace al IVA que grava el consumo. La reforma tributaria despertó

un importante debate en los diferentes ámbitos de la sociedad uruguaya. Se estima que su impacto –positivo o negativo- en los bolsillos de los contribuyentes –o sea, los votantes- tendrá una proyección decisiva en la evaluación que se hará de la gestión del gobierno. Algunos sectores de la oposición ya han anunciado que de triunfar en el 2009 derogarán el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

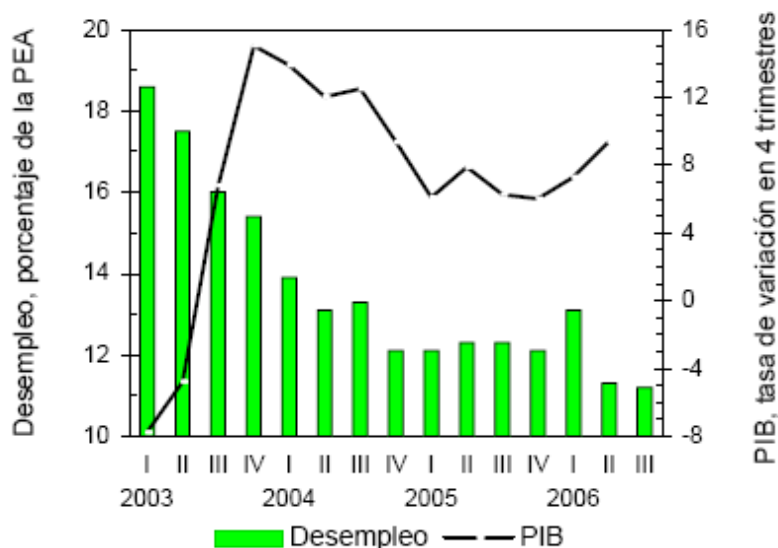
III.2.b) Ahora

La evaluación de una gestión de gobierno debe realizarse al concluir el período constitucional correspondiente. Si bien muchos actores sostienen que los primeros dos años de la administración son aquellos en los cuales se toman las principales acciones prometidas, y en definitiva se marca el rumbo de la conducción política; el manejo de los tiempos y las distintas circunstancias que se pueden presentar a lo largo del período obligan a un balance al final del mismo. Es más: protagonistas del gobierno han señalado que para impulsar las reformas profundas se necesita más de un período de gobierno, como es el caso de la reforma del Estado, en el cual se hace referencia a un “proceso” más que a una decisión concreta. Dichos actores afirman que además de los procesos de reforma, los resultados esperados de diferentes decisiones estratégicas se podrán ver en el mediano plazo, o sea en próximas administraciones, sean éstas del color político que sean.

Transcurridos poco más de tres años del inicio de la gestión del Frente Amplio, al momento de escribirse estas líneas, es de subrayar que los resultados que arrojan los principales indicadores macroeconómicos son más que auspiciosos para los gobernantes.

En primer lugar, la previsión de crecimiento de la economía, medida como porcentaje del PBI, tuvo que ser corregida varias veces al alza. Mientras que para los años 2005, 2006 y 2007 las previsiones contenidas en el Presupuesto eran de 5,5%, 4% y 3,5%, la realidad indicó que fueron de 6,6% y 7,3% en el caso de los dos primeros; y ya se ajustó en un punto más (4,5%) para el 2007. En el caso de la CEPAL, la previsión de crecimiento es aún mayor: 6%. Por otro lado, el gobierno ha tomado un conjunto de medidas para que la inflación se mantenga bajo sus metas, en un rango que va del 4,5% al 6,5%. El 2007 marcó un importante incremento de los precios, aproximadamente de 8,4%, lo que marcó una luz de alerta para el gobierno y lo obligó a intervenir la cantidad de dinero circulante en plaza para quitar presión a los precios.

Gráfico 4.

URUGUAY: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DESEMPLEO

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

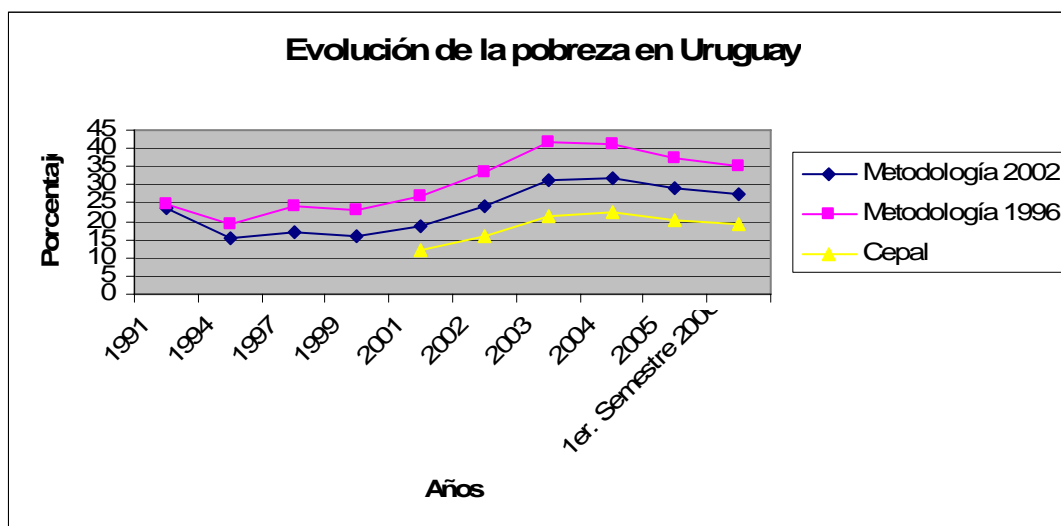
Las exportaciones del Uruguay han verificado un incremento considerable, alcanzándose en el año 2006 ventas al exterior por más de 4.000 millones de dólares considerando solamente mercaderías que pasaron por la Aduana. El gobierno sostiene que también se debe considerar los servicios como exportación, según lo permite la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo cual la cifra treparía hasta los U\$S 5.000 millones. Se espera para el 2007 una exportación superior a los 6.000 millones de dólares, según la previsión gubernamental.

El desempleo se ha reducido notoriamente, de acuerdo a datos oficiales difundidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En diciembre de 2006 el organismo difundió datos donde se establece que a octubre el índice de desocupación descendió a un dígito, algo que no se veía desde 1995. En el peor año de la crisis, 2002, el promedio del desempleo llegó hasta el 17%. En 2004, el nivel había descendido al 13,1% y en 2005 al 12,2%. Más allá del nivel de los últimos meses de 2006, el promedio del año se ubicaría en torno al 11%, lo que a pesar de ser una cifra muy alentadora aún no alcanza a la situación de bienestar existente a principios de la década del 90.

Los índices de pobreza, asimismo, también han acompañado el proceso de recuperación de la economía. En un amplio conjunto de trabajos se sostiene que la pobreza se redujo desde el retorno a la democracia hasta 1994, aproximadamente, en que se comienza a revertir ese

proceso (Amarante, Arim y otros: 2005). Desde ese año comienza un inexorable proceso de aumento de la pobreza en el Uruguay, que alcanzó su pico en la crisis del 2002 y abarcó todo el 2003, con cifras preocupantes para lo que había sido tradicionalmente los guarismos en nuestro país. La realidad indica que esos niveles están descendiendo, y que la tendencia seguirá así en función del crecimiento de la economía, pero aún dista, por ejemplo, del 9,4% que fija la CEPAL como nivel de pobreza para Uruguay en 1999. (Ver gráfico 5).

Gráfico 5.



Fuente: elaboración propia en base a BID, INE y CEPAL.

En cuanto al Plan de Emergencia Social (Panes), el gobierno lo evaluó positivamente según consta en la página web del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), aunque es de resaltar que en un comienzo, su implementación resultó un verdadero dolor de cabeza para la administración. Personas de bajos recursos que se sentían excluidos o que veían demorada su partida en efectivo del Ingreso Ciudadano, protestaron en la vía pública con cortes de calles, llevando el clima del país, en ese momento, a un cierto enrarecimiento.

El 2007 es el último de los años de ejecución del Panes. El gobierno ya ha diseñado lo que llama “Plan de Equidad”, que tiene como objetivo la cobertura de poblaciones con problemáticas que superan el tema de la indigencia, y fija determinados beneficios nuevos o amplía algunos ya existentes, como las Asignaciones Familiares, las pensiones a la vejez, la reinserción de niños y jóvenes en el sistema educativo, un programa alimentario y otro de inserción laboral para aquellos que no han tenido oportunidad de desempeñarse en un empleo.

Las cifras del Mides indican que 77.000 hogares integran el PANES, 66.000 de los cuales recibieron una Tarjeta Alimentaria para comprar productos alimenticios en los almacenes. El Panes no se limitó a entregar una partida mensual a los hogares más necesitados,

sino que tuvo otros sub-programas con propuestas de trabajo transitorios; refugios nocturnos; y maestros comunitarios que recorrieron los barrios para enseñarles a los niños más necesitados. El 75% de los beneficiarios del Panes son menores de 30 años.

Como surge de la enumeración precedente, los esfuerzos del gobierno del Frente Amplio en Uruguay, han respondido a la intención de equilibrar los fuertes desajustes sociales que hundían sus raíces en la crisis de 2002.

La intención de aumentar la cantidad de puestos de trabajo mediante la captación de inversión productiva genuina, una reforma tributaria cuyos ejes son la equidad, la eficiencia del poder recaudador del Estado y el estímulo a la inversión productiva, y el Plan de Emergencia han sido los principales objetivos de la administración en ese sentido.

Los indicadores de desempleo y pobreza, tan sensibles y relacionados entre sí desde el punto de vista social, han acompañado el proceso y han descendido; al tiempo que el Producto Bruto, las exportaciones y el nivel de endeudamiento muestran que la marcha de la economía son auspiciosos para el gobierno. Al comienzo de 2007, sin embargo, se observaron algunos indicios de preocupación en indicadores como el del aumento de los precios al consumo, medidos a través del IPC, y el propio desempleo, que volvió a los dos dígitos. Esto motivó que el gobierno retirara dinero circulante para quitarle presión a los precios y así mantener el IPC dentro de sus metas de inflación.

Ahora bien, también surge de las tendencias aquí mostradas que en anteriores administraciones también se alcanzaron niveles de muy buena performance en materia macroeconómica, aunque en contextos que no son del caso analizar aquí. Si uno observa los gráficos 4 y 5, notará que en períodos como el 2003-2004 el país verificó un notable crecimiento de su PBI al tiempo que redujo la pobreza; o en períodos como 1991 a 1994 se registró una importante reducción de la pobreza también, sin que ninguna de ellas tuviera lugar bajo un gobierno de izquierda.

Por lo pronto, cabe como conclusión para el proceso macroeconómico y social del gobierno de izquierda en Uruguay que los buenos guarismos que se observan no son patrimonio de esta administración sino que en años cercanos también se verificaron cifras que dieron cuenta de un bienestar relativo para la sociedad uruguaya. La economía uruguaya se ha caracterizado por fuertes ciclos de crecimiento y crisis, con períodos de bonanza seguidos de fuerte restricción, basados en modelos de notoria dependencia de factores externos.

De los indicadores macro, por lo pronto, no se puede arribar a una prueba sólida en el sentido de diferenciar las opciones ideológicas de un gobierno. Sí cabe subrayar, en todo caso, *la fuerte apuesta a la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal* que en Uruguay el

Frente Amplio ha realizado, quedando para futuras investigaciones la profundización en la comparación de este objetivo con anteriores administraciones. De los posicionamientos formales del gobierno aquí analizados surge una indudable preocupación en la conducción económica del país en lograr un crecimiento genuino del sistema productivo nacional, y fundamentalmente, de carácter sostenible. Políticamente, se verifica una apuesta a reducir la vulnerabilidad frente a eventuales shocks externos. “Para que ustedes tengan una idea, en los años previos a la profunda crisis de 2002, el promedio de gasto público en relación al producto era de 31%, hoy en día – con estas cifras que estoy comentando con ustedes- el promedio del gasto público con respecto a la producción es de 25%, es decir, estamos seis puntos por debajo de aquel gasto totalmente excesivo que tenía el país antes de la crisis, que provocaba un déficit fiscal muy agudo que provocaba un enorme y progresivo endeudamiento del país”, ha sintetizado el ministro Astori⁹.

Por otro lado, está planteado el debate sobre la real efectividad de los Planes de asistencia a los más necesitados. En todo momento el gobierno aclaró –a los beneficiarios y a la sociedad toda- que se trataba de algo transitorio, para paliar una situación que se calificaba como de “emergencia social”. Efectivamente, el Plan de Emergencia logró su objetivo de llegar a un número importante de hogares de muy bajos recursos.

Ahora bien, es claro que la efectiva reducción de la pobreza se logra mediante el crecimiento de la economía y la generación de puestos de trabajo genuinos y de calidad. Eso es lo que preferible a los planes focalizados para los sectores más postergados. De todas formas, desde el punto de vista empírico no se ha podido probar la magnitud del impacto de la variable “crecimiento de la economía” por un lado y “planes focalizados” por otro en la reducción de la pobreza, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

Los responsables del Plan efectivamente resaltaron que una parte de los beneficiarios tuvieron que ser borrados de las nóminas por cuanto habían alcanzado un nivel de ingreso superior al máximo requerido. Esto como consecuencia de la obtención de una fuente de empleo digna para alguno de los miembros de la familia.¹⁰

No se ha obtenido en todo caso una prueba empírica robusta como para indicar cuál de las dos variables –crecimiento de la economía o aplicación de planes de emergencia- fue la que llevó a reducir los niveles de pobreza. En todo caso una, la primera, parece tener un carácter más estructural que la segunda, de talante más coyuntural o “de emergencia” como su propio nombre lo indica.

⁹ Audición radial. Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori. 6 de junio de 2007.

¹⁰ Página oficial del Ministerio de Desarrollo Social.

III.3) Lagos: la “revancha” del socialismo

III.3.a) Antes

La Concertación de Partidos por la Democracia, en Chile, tiene por su origen una singular configuración política, ya que dentro de su estructura conviven dos fuerzas políticas que durante buena parte de la historia de ese país fueron adversarios o directamente enemigos. En general, las dictaduras tienen la particularidad de lograr que se configuren frentes comunes y que se alíen sectores o partidos que tienen poco en común, sin instrumentar un programa de gobierno muy elaborado pero con el objetivo claro de que el autoritarismo dé paso a las instituciones democráticas. Eso fue lo que consiguió Pinochet con la Democracia Cristiana y el Partido Socialista a fines de la década de los 80, en momentos en que la dictadura ponía trabas, obstáculos y cortapisas para un efectivo retorno a la democracia.

La experiencia demuestra que las transiciones desde gobiernos autoritarios hacia democracias plenas son encomendadas por la ciudadanía a partidos, sectores o líderes cuya propuesta se sustente sobre las bases de una pacificación nacional, en la marcha hacia una progresiva instauración –formal y real- de los derechos de los ciudadanos. Es así que en Chile se le otorgó la responsabilidad durante dos períodos a presidentes provenientes de la centrista Democracia Cristiana –Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle- para luego dar el paso hacia líderes provenientes del histórico socialismo, de donde surgió el derrocado presidente Salvador Allende.

El Partido Socialista de Chile fue fundado el 19 de abril de 1933, entre otros por Salvador Allende. Su trayectoria ideológica ha tenido oscilaciones, ya que su participación en el gobierno del Frente Popular en la década del 30 generó divisiones en su interna, fragmentándose en tres grupos diferentes. Más adelante, bajo el liderazgo de Allende, formó una alianza y una proximidad ideológica con los comunistas, que llevaron al triunfo electoral de 1970 de la Unidad Popular. La dictadura de Pinochet sumió al Partido Socialista en la ilegalidad, de la cual recién pudo salir a mediados de los 80, pero con un perfil más moderado, inspirado en la socialdemocracia de Europa occidental. Ricardo Lagos ha sido un histórico líder socialista, que participó del proceso de renovación y unificación del Partido Socialista Chileno, y luego fundó el Partido Por la Democracia (PPD) a la salida de la dictadura.

¿Qué objetivos se trazó el gobierno socialista de Ricardo Lagos en materia económica, en el 2000? Los mismos están claramente expresados en la exposición del ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre Guzmán –quien permaneció los seis años de la administración

Lagos al frente de la cartera- “Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública”, de octubre de 2000. Según éste, las metas descansaron sobre tres pilares fundamentales: una macroeconomía ordenada, un marco competitivo adecuado que le otorgue transparencia al funcionamiento de los mercados, y un conjunto de políticas sociales activas que apunten a incluir socialmente a un importante número de chilenos que quedaron excluidos en virtud de un desigual desarrollo de la economía.

“Tenemos el convencimiento de que sólo por medio de una macroeconomía estable podemos aspirar a un crecimiento alto y sostenido”,¹¹ subraya el mensaje enviado al Parlamento, y desde el comienzo disipa cualquier duda sobre cuáles van a ser los criterios de conducción, al señalar que “la mantención de estas reglas supone una disciplina férrea y la resistencia decidida a la alteración de las mismas aún en circunstancias en que el clamor por usar tal o cual política para aliviar situaciones de corto plazo sea fuerte y poderoso”.

En un mensaje emitido al Parlamento a poco de asumir, Lagos Escobar reivindicó los logros de los dos gobiernos anteriores de la Concertación, aunque señaló que “había muchas cosas para hacer” por lo cual se propuso impulsar “importantes reformas”. Asimismo, apuntó a lograr un superávit primario equivalente a un 1% del PBI y a reducir la evasión fiscal en 800 millones de dólares. También ordenó a los ministerios reducir un 2% sus gastos inerciales.¹²

El documento de presentación de los lineamientos generales en materia económica, ratificado en el discurso del presidente, es similar en sus objetivos y hasta en su lenguaje con el de los dos casos –Brasil y Uruguay- anteriormente planteados. El énfasis en los equilibrios macro, y la apuesta a una línea de políticas sociales que apunten a incluir a los más postergados parecen ser los principales argumentos hacia los cuales las administraciones estudiadas han impreso su rumbo.

Específicamente en materia de políticas focalizadas, el gobierno de Ricardo Lagos entendió que a pesar de haberse reducido notablemente los índices de pobreza durante las dos anteriores administraciones, del 40% al 20% (Foxley: 2003), se mantenía un núcleo duro de indigencia sobre el cual las políticas sociales no habían logrado extender sus beneficios. Es así que surge el programa Chile Solidario, que se propone acompañar con técnicos y profesionales a las familias chilenas más necesitadas, para asegurarse que tengan acceso al subsidio y a los servicios públicos, así como orientar en la búsqueda de empleo o dar la capacitación necesaria para conseguirlo.

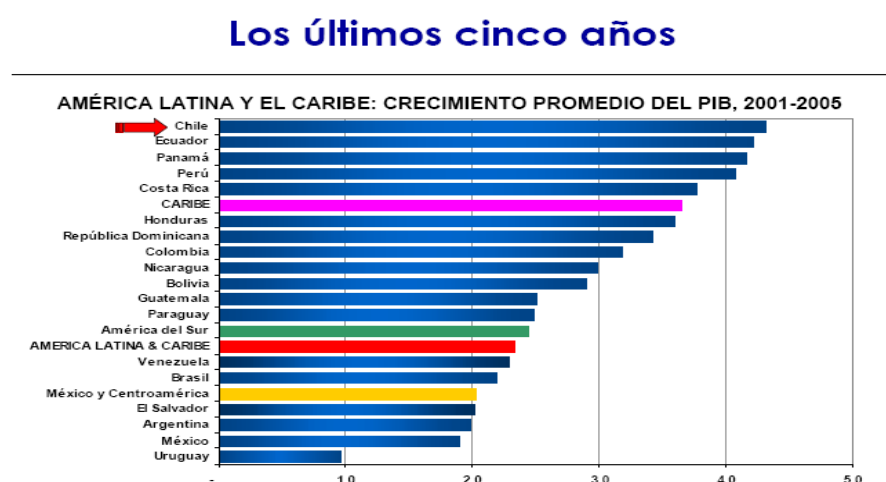
¹¹ Agrega que “La experiencia ha demostrado repetidamente que una política macroeconómica irresponsable, que privilegia sólo objetivos de corto plazo sin dar cuenta de los objetivos más permanentes de estabilidad, es una receta que garantiza menor crecimiento, mayor desempleo, e inflación fuera de control”.

III.3.b) Ahora

Ricardo Lagos, primer presidente socialista luego de Allende, terminó su mandato con un índice muy alto de respaldo, estimado en el 60%¹³. Es sensato pensar que si en Chile estuviera permitida la reelección no hubiera tenido problemas en seguir adelante otro período de gobierno, aunque de todas maneras se puede catalogar la línea de Michelle Bachelet como la continuidad de las políticas impulsadas por su inmediato antecesor.

Durante el gobierno de Lagos, Chile consolidó su liderazgo continental en materia de crecimiento económico, tal como lo demuestran las cifras comparativas para la región. Chile encabezó ese potencial de crecimiento para el continente en el período 2001-2005, por encima de otros 17 países, a pesar de que esos años no fueron los de mayor crecimiento para el país trasandino. (Ver gráfico 6).

Gráfico 6. América Latina y el Caribe: crecimiento promedio del PIB, 2001-2005



Fuente: Machinea, 2006.

Lagos mantuvo la disciplina fiscal y su objetivo de lograr un superávit del 1% del PIB, a pesar de los reclamos de una expansión del gasto que arreciaron en los primeros años de su administración, cuando los efectos de la crisis asiática impedían que Chile mantuviera su ritmo de crecimiento y el desempleo había aumentado. Estos logros son subrayados claramente por el Fondo Monetario Internacional en el documento emanado de su IV Consulta de mediados de 2006: “reformas estructurales y políticas económicas prudentes han ayudado a Chile ensanchar su exitosa performance de la última década y media. Las restricciones fiscales, incluyendo el

¹² Mensaje al Parlamento. 21 de mayo de 2000. Archivo Ricardo Lagos en Fundación Democracia y Desarrollo.

¹³ www.cepchile.cl. Página del Centro de Estudios Públicos de Chile.

superávit estructural desde 2000, políticas monetarias prudentes en el contexto de un marco de metas de inflación y un tipo de cambio flotante libre, un sistema financiero confiable y profundo, y una orientación comercial centrada en el exterior han permitido a Chile alcanzar envidiables ratios de crecimiento económico y baja inflación”¹⁴. El reconocimiento en rigor va para todos los gobiernos de la Concertación desde el retorno a la democracia, pero es mencionada la restricción fiscal impulsada por Lagos como una política prudente.

En cuanto a los niveles de pobreza e indigencia, diferentes documentos muestran que el gobierno de Lagos ha logrado mantener la tendencia decreciente en las mismas, y que incluso ese país tiene buenas perspectivas de conseguir la meta del milenio de reducir a la mitad la pobreza existente en 1990 para el 2015. En rigor, esta meta ya se logró, pero Chile puede llegar a guarismos mucho más importantes tal como la reducción a “la mitad de la mitad” de la pobreza para ese año.¹⁵

Donde Chile registra pocos avances, y en donde está centrada la preocupación de quienes diseñan y quienes estudian las políticas sociales de dicho país, es en la distribución del ingreso. Según el informe del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH) de 2005, Chile figura en el puesto número 12 en el ranking de los países de peor distribución en el mundo. La Tabla 5 muestra claramente las dificultades que tiene dicho país para lograr variaciones sustanciales en la distribución del ingreso, medido éste a través del Índice de Gini.

Tabla 5. Evolución del Índice de Gini. Chile.

1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
0,579	0,577	0,577	0,583	0,592	0,594	0,592

Fuente: Santibáñez, 2006.

Santibáñez sostiene, de todas formas, que las transferencias monetarias del Estado a través de sus planes focalizados han servido de alguna forma para “frenar” el crecimiento de la regresividad en la distribución. “El mayor impacto del gasto social ha estado relacionado con la contención de la tendencia de distribución de ingresos desigual, no así a mejorar la mala distribución estructural”, afirma el autor, utilizando para su análisis otros indicadores de distribución del ingreso como las relaciones entre quintiles y el índice de Theil.

¹⁴ Traducción del autor.

Si bien dentro de las falencias en la capacidad del Estado para mejorar los índices de distribución del ingreso se mencionan factores “estructurales” que hunden sus raíces en el proceso histórico más profundo de nuestro continente, como lo hace el Ministerio de Hacienda en un informe de 2005, se entiende que esta mala distribución es sintomática de otras formas relacionales que impiden un pleno desarrollo de las capacidades de las personas. De todas formas, Santibáñez señala que los efectos redistributivos del Estado, aún ampliamente insuficientes, han impedido que la brecha entre quintiles de ingreso haya continuado un camino de ampliación.

Pero una de las acciones emblemáticas de la gestión de Ricardo Lagos tiene que ver con la política de alcanzar tratados de libre comercio en el marco de una creciente apertura para una economía que precisamente se caracteriza por sus bajos aranceles. Los más importantes TLC se firmaron con Estados Unidos y la Unión Europea, el primero de ellos tras largos doce años de negociaciones, las cuales fueron seguidas por las tres administraciones de la Concertación, en lo que sin duda constituyó una política “de Estado”. El TLC con Estados Unidos significó un acercamiento comercial pero también político con un país que, sin ir más lejos, vio con buenos ojos el golpe de Estado de Pinochet. El TLC generó resistencias a nivel político y social, pero fue aprobado en el Parlamento. Lagos calificó como “momento histórico” el de la firma del acuerdo, el primero entre Estados Unidos y un país de América del Sur.

De acuerdo al documento “Evaluación Tratado de Libre Comercio entre Chile y EE.UU.”, de la Dirección General de Relaciones Económicas del Gobierno de Chile, el balance del TLC es ampliamente positivo. “Luego de un año, el TLC Chile – EE.UU. muestra excelentes resultados, con un incremento del comercio bilateral de 31%. En el 2004, los envíos alcanzaron los 4.834 millones de dólares, con un crecimiento de 30,5% con relación al 2003. Las importaciones sumaron 3.402 millones de dólares, con un incremento anual de 32%”, afirma el gobierno. También hace hincapié en la diversificación de los productos, y en que las importaciones chilenas de EE.UU. se basaron en bienes de capital, para mejoras en la producción chilena.

“Todos los tratados comerciales suscritos por Chile han mostrado buenos resultados. El TLC con EE.UU., la principal economía del mundo, ha tenido una visibilidad política especial, tanto interna como internacionalmente y ha otorgado un sello de calidad a la economía chilena”, subraya el gobierno con toda claridad.

¹⁵ Pobreza y desigualdad: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social. Claudio Santibáñez. BID.

Sin embargo, diversas organizaciones como la Asociación Chilena por un Comercio Justo y Responsable afirmaron que el TLC no benefició a ambas partes como se anunció, ya que las asimetrías entre ambas economías no fueron superadas y no se verificó un crecimiento notorio de la inversión extranjera directa estadounidense en Chile. Asimismo, se consigna una importante concentración del poder exportador chileno, por lo cual se concluye que el TLC tuvo una relevancia netamente comercial, pero que la misma no se reflejó en las condiciones sociales de la población.¹⁶

Si bien es de consignar que el caso chileno es particular desde el punto de vista de la conformación de su sistema de partidos, ya que una fuerte coalición de centro-izquierda se ha encaramado en el gobierno desde la salida de la dictadura de Pinochet, es de hacer notar la tradición socialista del presidente Ricardo Lagos, a pesar de integrar el partido que fundó, el PPD. Lagos, quien puede volver a ser presidente, mantuvo un perfil netamente pragmático y adoptó decisiones, según se ha visto, para encaminar a Chile rumbo al crecimiento y abatir los índices de pobreza que aquejan a dicho país.

CONCLUSIONES

En este trabajo se intentó analizar el comportamiento de los partidos políticos de izquierda cuando les toca ocupar el gobierno de un país. Particularmente, se eligieron naciones con sistemas de partidos consolidados o en vías de consolidación, y dentro de ellos fuerzas políticas con determinada trayectoria histórica propia, vinculada a reivindicaciones e identidades consagradas como de izquierda. En lo que se describió como una oleada de accesos de opciones de esta orientación ideológica a los gobiernos de este hemisferio, se tomó de las clasificaciones existentes a aquellos que además de ser comandados por partidos con trayectoria, se ubicaran en las categorías más cercanas a la social-democracia o el pragmatismo, de acuerdo a las denominaciones utilizadas por los propios autores.

Concretamente, tomando como referencia las gestiones de las administraciones de Lula en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay, se buscó realizar un aporte al debate contemporáneo centrado en la efectiva capacidad de estos gobiernos de instrumentar cambios a lo realizado por sus antecesores, por un lado; y si efectivamente las conducciones se han alineado con los preceptos que históricamente impulsó la izquierda por otro. Para ello, se utilizó como marco teórico la conceptualización que de los términos políticos “izquierda” y

¹⁶ “TLC Chile-Estados Unidos: Un tratado mal tratado” en www.comerciojusto.cl

“derecha” realiza Norberto Bobbio; y de la visión del catalán Carles Boix en cuanto a la capacidad de los gobiernos de orientar su política económica. Bobbio subraya que la izquierda es más igualitaria y la derecha más liberal, y que en definitiva la primera busca realizar acciones para superar diferencias que surgen naturalmente de la interacción de los seres humanos. En tanto Boix afirma que más allá de los efectos globalizadores y de la reducción del margen de maniobra de los gobiernos, éstos efectivamente tienen la posibilidad de orientar sus acciones en uno u otro sentido en relación al papel del Estado y la dirección de la macroeconomía en general.

Del abordaje realizado, el cual se centró en el análisis de contenido de los diferentes documentos que se han elaborado en torno a la evolución de los mencionados países, y los indicadores macroeconómicos de los gobiernos, surgen algunas conclusiones que se abordan a continuación.

a) En primer lugar, se ha corroborado nítidamente la importancia que los gobiernos de izquierda le han otorgado a los equilibrios macroeconómicos de los países en cuestión. Dichos equilibrios han apuntado, fundamentalmente, a la cautela en el manejo del gasto público, por un lado, y en el de la deuda pública por otro. En un lenguaje similar –cuando no, directamente, idéntico- las administraciones Lagos, Lula y Vázquez han subrayado la relevancia de los equilibrios como *base ineludible* para el crecimiento sustentable de las economías. Esto surge de los documentos gubernamentales analizados y la propia evolución de las cifras, que los gobiernos de izquierda, quizás en la perspectiva que da la experiencia vivida en crisis anteriores, *han fijado un carácter prioritario fuerte* al hecho de que los principales indicadores muestren estabilidad y alejen cualquier posibilidad de crisis económica. Este criterio orientador no se limita a una reducción del gasto público en sí mismo, sino que apunta a lograr una menor vulnerabilidad de la economía a shocks que pudieran provenir del exterior. En los hechos, éstos fueron los principales causantes de las inestabilidades que afectaron la región en buena parte de los años 90, las cuales se trasladaron al plano institucional y social.

También los organismos internacionales han destacado la evolución favorable de los principales indicadores de los países en cuestión.

A diferencia de ciclos de crecimiento anteriores que vivieron estas economías, por ejemplo el de la década de los 90, la izquierda ha marcado su énfasis en dotar de *sustentabilidad* al ciclo de fuerte crecimiento que se vive en la primera década del siglo XXI, marcado básicamente por los excelentes términos de intercambio de la región.

El estricto cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos anteriores, fundamentalmente en lo que hace a la relación con los organismos multilaterales de crédito – los principales acreedores-, generó un marco de confianza desde el exterior en los países estudiados, lo que a su vez redundó en un fuerte incremento de la inversión extranjera directa.

Los gobiernos socialdemócratas considerados mostraron especial cuidado, según se señaló aquí, en cumplir con las metas de inflación, en generar un crecimiento del PBI genuino, en reducir el peso de la deuda como proporción del Producto Bruto, en mantener un tipo de cambio flotante y en fortalecer su intercambio comercial con el mundo.

La izquierda ha reiterado, estando en el gobierno, que los equilibrios macroeconómicos generarían un marco de credibilidad por parte de inversores extranjeros, quienes elegirían a esta región para volcar sus capitales y crearían de esa forma puestos de trabajo genuinos, reduciendo con esa herramienta los altos índices de pobreza existentes en la región. La previsibilidad de las reglas de juego políticas, sociales, económicas y jurídicas de estos países es tomado –y señalado como tal- como un elemento decisivo por parte de quienes deciden instalarse, asociarse o directamente comprar un emprendimiento en los países estudiados.

b) Por otro lado, también se observó que las administraciones analizadas coincidieron en impulsar la institucionalización de políticas focalizadas para abatir los altos índices de pobreza existentes en la región. Básicamente, éstas consisten en la entrega de una partida monetaria fija, para aquellas familias sumidas especialmente en graves índices de indigencia, a cambio de que las mismas se preocupen por brindarles a los niños asistencia de salud pública y mantenerlos en el sistema educativo.

Los programas Chile Solidario, Bolsa Familia y Plan de Emergencia apuntaron al objetivo de reducir los índices de pobreza e indigencia y a diferencia de gobiernos anteriores, se convirtieron en una pieza más específica y focalizada de las políticas sociales. Estas adquieren, en esta perspectiva, un nuevo concepto diferente al que históricamente había primado, el cual se relaciona con el fortalecimiento de la salud y educación públicas, así como con la implantación de políticas de acceso a la vivienda. Anteriores administraciones habían implementado, asimismo, algunas políticas focalizadas. Sin embargo, en los gobiernos analizados se las dota de un fuerte componente de institucionalización y profesionalización.

Ahora bien, a partir de las tendencias y cifras estudiadas, se concluye aquí que si bien en los tres países estudiados se han reducido notoriamente los índices de pobreza, dicha reducción no constituye un patrimonio exclusivo de los gobiernos analizados. En la década inmediatamente anterior, donde los orígenes políticos de los gobernantes no coincidían con los

de izquierda, también se lograron reducir en forma significativa los índices de pobreza (Ver tabla 6). Por tanto, el simple estudio de las cifras oficiales y de aquellas provenientes de los organismos internacionales no permite establecer con rigor una relación robusta entre las variables “políticas focalizadas” y “reducción de la pobreza”.

Tabla 6. Índices de pobreza según años. (En porcentajes de la población)

	1990	1999-2000
Brasil	48%	37,5%
Chile	38,6%	20,6%
Uruguay	17,8%	9,4%

Fuente: CEPAL. Panorama social de América Latina.

De todas formas, si bien empíricamente no es adjudicable un resultado de reducción de la pobreza a la aplicación de políticas focalizadas; el *concepto* que estos gobiernos han asumido como hipótesis de trabajo es el de que mientras el crecimiento de la economía no alcance un nivel estructural suficiente como para dotar de fuentes de trabajo en cantidad y calidad a los diferentes sectores, se deben destinar recursos específicos para rescatar a los más indigentes de su situación. Consideran, en la base de su razonamiento, que las tradicionales políticas sociales, englobadas en los sectores de educación, salud y vivienda, habían resultado insuficientes para lograr estándares de vida mínimamente dignos para las franjas más vulnerables de la población. Este tipo de enfoques han sido respaldados por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial. “Ha llegado el momento de una aproximación pragmática y libre de prejuicios a esta clase de intervenciones, reconociendo el lugar potencialmente importante que pueden ocupar, pero utilizando diseños y evaluaciones cautas para asegurar que dicho potencial se materialice”, sostiene el organismo (Ravallion: 2003).

c) Partidos políticos de izquierda alcanzaron el gobierno luego de atravesar diferentes peripecias políticas e históricas. Las mismas fueron someramente analizadas en este trabajo. Lo cierto es que las conductas de aquellos al momento de conducir las políticas públicas están fuertemente marcadas por las lecciones aprendidas en el trayecto competitivo en la búsqueda de ganar las elecciones. En los tres casos analizados, Lagos, Vázquez, y Lula incorporaron las experiencias vividas en cada uno de los países, y la orientación de sus administraciones está

encaminada a no repetir errores del pasado que pudieran conducir a una crisis política o económica.

El estudio de las unidades de análisis muestra que los objetivos de estabilidad económica, política y social han estado, explícita o implícitamente, presentes en las acciones impulsadas por los respectivos gobiernos. Por la vía de los hechos estas administraciones han despejado ciertas incertidumbres que de alguna forma pesaban sobre sus espaldas al momento de asumir, y han apostado a la instrumentación de un proceso incremental de crecimiento, y reducción de vulnerabilidades sociales que por ahora ha tenido éxito.

d) El presente trabajo pretendió insertarse en el debate contemporáneo sobre la orientación de izquierda de los gobiernos de la región. Por sus limitaciones espaciales, intentó profundizar en tres casos que por sus características se constituyeron en el universo de estudio. Sin embargo, parecen quedar planteadas algunas cuestiones que a otros niveles y en otros momentos podrían ser abordadas. A saber:

- profundizar en hipótesis más ambiciosas en relación a la consideración de las otras categorías de estudio, tomando como variables independientes los sistemas de partidos y la trayectoria histórica de las fuerzas en el gobierno, lo que necesariamente conduce a profundizar en el estudio de otros casos como Venezuela, Ecuador y Bolivia, por poner sólo algunos ejemplos.

- adoptar como estrategia de investigación el análisis más cabal de cada país, tomando cada unidad de análisis como centro de estudio. Los estudios de caso, si bien tienen un alcance limitado en relación a la posibilidad de generalizar conclusiones, en todo caso permiten establecer características más detalladas en relación a los objetivos de una investigación.

- incursionar en el debate sobre la real capacidad de definición de las categorías izquierda y derecha. El planteo de Bobbio admite nuevas perspectivas y nuevas miradas a la luz de los cambiantes desarrollos políticos en diferentes regiones del mundo. Como aquí se planteó, son crecientes los planteos de ubicar el análisis político en otras dimensiones que no necesariamente deban pasar por el eje izquierda-derecha.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel. “Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo (Cidob), Barcelona, 2004.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo y otros. “Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay”. BID, febrero de 2005.
- Ayllón, Bruno; y García Guerrero, Víctor. “Elecciones en Brasil: Lula rumbo a su segundo mandato”. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 2006.
- Bobbio, Norberto. Derecha e izquierda. Madrid, Taurus, 1995.
- Boix, Carles. “Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial”. Alianza Editorial, 1996.
- Caetano, Rilla, Gallardo. Izquierda y tradición. Montevideo. Ediciones Brecha.
- CEPAL a). “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”. 2006.
- CEPAL b). “Panorama social de América Latina 2006”. Santiago, diciembre 2006.
- Collier, David. “El método comparativo: dos décadas de cambios”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (Eds.), La Comparación en las Ciencias Sociales. Alianza Universidad. Madrid. 1994.
- Funk, Robert. El gobierno de Ricardo Lagos, la nueva vía chilena hacia el socialismo. Ediciones Universidad Diego Portales, 2006.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime. La Era Progresista. Fin de Siglo, 2004. Montevideo.

- Ghiretti, Héctor. *La Izquierda*. Barcelona, Ariel, 2002.
- Lanzaro, Jorge. La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. *Aportes para una agenda de investigación*.
- Lindblom, Charles. “Todavía tratando de salir del paso” en Luis F. Aguilar Villanueva, “La hechura de las políticas”. Miguel Porrúa Grupo Editorial, México, 1994.
- Machinea, José Luis. Una mirada a la economía de Chile desde la perspectiva regional. Viña del Mar, Chile, 7 de abril de 2006.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy: “Sistemas de Partidos en América Latina”. En *La construcción de Instituciones democráticas*, editado por S. Mainwaring y T. Scully. CIEPLAN. Santiago de Chile. Chile, 1-28. 1997.
- Modonesi, Massimo 2000, “Izquierda institucional versus izquierda social”, en [Index.html](#), 25.07.2000.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Paunovic, Igor. “La Política Económica de los Nuevos Gobiernos de Centro-Izquierda en América Latina: ¿Vino nuevo en odres viejas?”. En Seminario “Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: entre la social democracia y el nacionalismo popular. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela. FLACSO, UAM, México DF, Octubre del 2006.
- Paes de Barros, Ricardo; y otros. “Determinantes imediatos da queda da desigualdades de renda brasileira”. Río de Janeiro, enero de 2007. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Panebianco, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.

- Petkoff, Teodoro. “Las dos izquierdas”, en revista digital Consenso. 2005.
- Pinheiro do Nascimento, Elimer; y Aguiar, Marcelo. “Bolsa Escola: historia y evolución”, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. 2006.
- Rabotnicof, Nora. “¿Sirve la reivindicación de lo público para renovar el significado de izquierda y derecha?”. Paper inédito, 2005.
- Ragin, C. C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press. 1987.
- Sader, Emir; 2005. “Los contornos de Lula” en *New left review*, ISSN 1575-9776, N°. 33, 2005 , págs. 127-150.
- Santibáñez, Claudio. “Pobreza y Desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social”. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2006.
- Sartori, Giovanni. “Comparación y método comparativo”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (Eds.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Alianza Universidad. Madrid. 1994.
- Selios, Lucía. Tesis de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política. 2005.
- Yaffé, Jaime. *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Linardi y Risso. 2005.
- Proyecto de Presupuesto Quinquenal. Poder Ejecutivo. Uruguay, 2005.
- Ravallion, Martin. “Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas”. Documentos del Banco Mundial, 2003.

De INTERNET

- Zubero, Imanol. “La izquierda en cuestión, la cuestión de la izquierda”; en Librepensamiento, nº 33/34, 2000. (<http://inicia.es/de/attac/iz.htm>).
- Colino, César. Diccionario crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. (Ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm)
- Castañeda, Jorge G. “A tale of two lefts”, en Foreign Affaires. Foreignaffairs.org.

ANEXOS*

* destacados del autor