



# Renovación Partidaria

LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROGRESISTAS  
EN LOS PAÍSES DEL DEL CONO SUR

## Compiladores

Yesko Quiroga, Jaime Ensignia

## Autores

Edgardo Mocca, Iole Iliada Lopes  
María de los Ángeles Fernández Ramil, Constanza Moreira

red de  
fundaciones  
progresistas



Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

# Renovación Partidaria

LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROGRESISTAS  
EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

## Compiladores

Yesko Quiroga

Jaime Ensignia

## Autores

Edgardo Mocca

Iole Iliada Lopes

María de los Ángeles Fernández Ramil

Constanza Moreira

red de  
fundaciones  
progresistas

[www.redprogresista.org](http://www.redprogresista.org)

Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

# **Renovación partidaria: Los Partidos Políticos Progresistas en los países del Cono Sur**

## **Compiladores:**

Yesko Quiroga, Jaime Ensignia.

## **Autores:**

Edgardo Mocca, Iole Iliada Lopes,  
María de los Ángeles Fernández Ramil, Constanza Moreira,

Editado en 2009.

ISBN:

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

**Fundación Friedrich Ebert**

**Red de Centros y Fundaciones Progresistas del Cono Sur:**

**Fundación Chile 21**

**Fundación Perseu Abramo**

**Fundación Líber Seregni**

**CEPES:** Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

*Diseño y Diagramación:*

Ildefonso Pereyra.

*Ilustración de Tapa:*

Viviana Poniaman.

---

## INDICE

Presentación .....	7
Izquierda, partidos y gobiernos en el Cono Sur .....	13
<i>por Constanza Moreira</i>	
ARGENTINA .....	33
<b>La construcción de un sujeto transformador en Argentina.</b>	
<i>por Edgardo Mocca.</i>	
BRASIL .....	55
<b>Desafíos para um novo período histórico: a crise, o pós-neoliberalismo e os partidos progressistas. Um olhar a partir da realidade brasileira.</b>	
<i>por Iole Ilíada Lopes.</i>	
CHILE .....	85
<b>Partidos Progresistas en Chile: entre balances y deudas.</b>	
<i>por María de los Ángeles Fernández Ramil, María Paz Poblete, Martín Schuster.</i>	
URUGUAY .....	123
<b>Partido, Gobierno y sociedad en el giro a la izquierda en América Latina: El caso uruguayo (Frente Amplio).</b>	
<i>por Constanza Moreira, Verónica Pérez.</i>	

---

---

# PRESENTACIÓN

---

---

## INTRODUCCIÓN

Los partidos siguen siendo las organizaciones político-sociales que corresponden a la mejor forma de integración y representación de la voluntad del electorado en las democracias modernas, pese a todas las críticas y visibles fracasos. Partidos y organizaciones políticas son un imperativo para las democracias. Las democracias necesitan de partidos políticos fuertes, sólidos y programáticos. Los partidos deben cumplir el rol de intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, deben estar arraigados en la sociedad, representando los intereses más variados y complejos de sus respectivas sociedades. Procesos y movimientos políticos alternativos a los partidos pueden ser necesarios en ciertos momentos históricos pero, a largo plazo, debilitan los elementos constitutivos de funcionamiento de las democracias modernas.

Un análisis descarnado sobre el actual estado de los partidos políticos plantea complejos interrogantes: ¿qué clase de partidos u organizaciones políticas se necesitan?, ¿cómo establecer niveles de democracia interna y externa desde donde se puedan evaluar a estos referentes políticos?, ¿cómo son vistas estas organizaciones políticas por la sociedad del siglo XXI?, ¿cómo se renuevan los cuadros políticos y las ofertas programáticas que vayan más allá de los hechos de la coyuntura política y/o electoral? Por otro lado: ¿cómo se explica la diáspora política actual, la división, las deserciones, la fragmentación y la balcanización partidaria en algunos casos nacionales?

En algunos países de América Latina, los partidos políticos casi han desaparecido. En ciertos países, se encuentran en un letargo permanente, o se debaten en un mar de corrupción y de hipermarginalismo político-social, siendo suplantados por liderazgos personalistas fuertes o caudillismos mesiánicos. Esta situación no escapa a la percepción de la ciudadanía, según lo señalan estudios de opinión pública realizados tanto a nivel nacional como regional, los cuales sitúan a la política y a los partidos políticos en los índices más bajos de aceptación social. En todo caso, el tipo de preguntas que suelen aplicarse en esos estudios corroboran ciertas tendencias a situarlos como apéndices casi ajenos a la sociedad. Una de las grandes dificultades consiste precisamente en entender el éxito o el fracaso de los partidos como parte de la expresión de las

realidades sociopolíticas. Esta premisa es básica para aproximarnos al análisis de los partidos políticos.

En el clásico: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Robert Michels (1876-1936) plantea la inexorable “ley de hierro de la oligarquía”. Ésta se refiere a los partidos políticos en las democracias modernas y, pese al paso del tiempo, algunas de las hipótesis pueden contribuir a comprender de modo más cabal la realidad actual de los partidos políticos en el entorno regional del continente sudamericano.

Según Michels: “El partido fue creado como un medio para lograr un fin. No obstante, por haberse transformado en un fin en si mismo, con metas e intereses propios, experimenta un distanciamiento de la clase que representa, desde un punto de vista teleológico. En un partido no es fácil que los intereses de las masas que se han combinado para constituirlo coincidan con la burocracia que lo representa. Los intereses del organismo de empleados son siempre conservadores, y en una situación política dada estos intereses pueden dictar una política defensiva y aun reaccionaria cuando los intereses de la clase trabajadora reclaman una política audaz y agresiva”<sup>1</sup>.

Más aún, Michels sostiene que tanto en las organizaciones sindicales como en los partidos políticos es inevitable el fenómeno de burocratización, lo que hace de esas instituciones cuerpos burocráticamente centralizados y dominados por funcionarios. El hecho de que la base de la vida de los partidos políticos tenga una forma externa democrática, nos engaña fácilmente respecto de la tendencia hacia la aristocracia o, más exactamente, hacia la oligarquía, a la que están sometidas todas las organizaciones. Según el autor, el campo de observación más eficaz para sacar a la luz esta tendencia nos lo ofrece el modo de ser interno de los partidos democráticos y, entre ellos, principalmente el de los partidos obreros social revolucionarios<sup>2</sup>. Por cierto, mucho se ha avanzado

---

<sup>1</sup> Ver: *Los partidos políticos II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, ROBERT MICHELS, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2003, Pág. 176.

<sup>2</sup> Ver: *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, TORCUATO S. DI TELLA / HUGO CHUMBITA / SUSANA GAMBA / PAZ GAJARDO, Emecé Ed., Pág. 519; ver: *Teoría Sociológica Crítica de los Partidos Políticos*, KART LENK Y FRANZ NEUMANN (eds), Ed. Anagrama, Barcelona, 1980, Pág. 242; ver: *Diccionario de política*, NORBERTO BOBBIO/NICOLA MATTEUCCI, Siglo XXI Ed., Madrid, 1982, Pág.1191.

en el entendimiento y en la complejización de estos fenómenos desde Michels hasta nuestros días. Sin embargo, algunos de sus postulados no pierden vigencia y contribuyen a contextualizar históricamente los estados actuales de los partidos políticos de la izquierda progresista.

Trascender el lugar común del menosprecio y la crítica superflua contra los partidos políticos en la región es una tarea primordial para comprender nuestras sociedades y revitalizar el sistema democrático. De este modo lo asumimos la Red de Fundaciones y Centros Progresistas del Cono Sur, ligados a los partidos políticos progresistas de la región.

En este contexto, el presente libro es un esfuerzo mancomunado de la Red de Centros y Fundaciones Progresistas del Cono Sur y de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. Los artículos que contiene, son producto de dos seminarios regionales dedicados a debatir el tema de la renovación partidaria en los países pertenecientes a esta zona de la región latinoamericana.

**Yesko Quiroga**

Representante de la Fundación Friedrich Ebert-Chile

**Jaime Ensignia**

Director del Proyecto Sociopolítico de la  
Fundación Friedrich Ebert-Chile

---

## IZQUIERDA, PARTIDOS Y GOBIERNOS EN EL CONO SUR

*por Constanza Moreira*

En los días 1 y 2 de diciembre de 2008 en San Pablo, y en los días 30 y 31 de marzo de 2009 en Buenos Aires se llevaron a cabo reuniones entre académicos y políticos vinculados a las fuerzas progresistas que guían los proyectos de cambio en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Ello se hizo en el marco del Foro de Partidos Políticos Progresistas del Cono Sur. De estas reuniones participaron parlamentarios, integrantes del Poder Ejecutivo, asesores, integrantes de comisiones temáticas, y académicos y observadores de la realidad política de los cuatro países.

Se debatieron varios temas, y los trabajos se articularon sobre tres grandes ejes temáticos: la relación entre partidos políticos y movimientos sociales, el diálogo de los partidos con los gobiernos progresistas, y aspectos relativos a las reformas políticas a impulsar para poder profundizar los cambios. Los temas en debate abarcaron al menos cinco áreas de reflexión.

En primer lugar, se ubicó a los partidos progresistas en el marco del sistema de partidos de cada país. Se intentó dar una visión de contexto de los sistemas políticos en cada uno de los casos para luego ubicar el rol y la trayectoria de los partidos políticos progresistas en dichos sistemas, entendiendo que estos imponen límites y determinan cursos de acción posibles a una alternativa de cambio desde la izquierda. Sin comprender la constitución propia de estas instituciones y de la cultura política en cuestión, se desatiende a los factores que habilitan o inhiben el desarrollo de una opción política de izquierda. En esta introducción optamos por presentar en cada caso las características del sistema de partidos y el desarrollo de las fuerzas progresistas dentro de los mismos desde la recuperación de la democracia hasta el presente.

Una segunda discusión, vinculada con este primer aspecto, refirió a la legitimidad del sistema de partidos como un todo y a la forma en que ciudadanos y electores evalúan a sus instituciones políticas. Se entendió que la confianza de las personas hacia estas instituciones afecta el grado de legitimidad de los propios partidos de izquierda. Pero a su vez, es la forma en que los partidos o fuerzas de izquierda o progresistas se diferencian del resto del sistema lo que les brinda su grado de legitimidad específico. Esto llevó a una

tercera discusión, sobre la distancia ideológica de los partidos, el compromiso de la izquierda con principios y programas, y el impacto que tuvo sobre los partidos de izquierda haberse comprometido con la tarea de gobernar “dentro del sistema”. El desplazamiento hacia el centro de propuestas y personas, o el reemplazo de posturas ideológicas y programáticas por posturas de moderación o pragmatismo puro, es analizado en todos los casos como un fenómeno que tiende a reforzar la desafección de la ciudadanía hacia la izquierda.

En cuarto lugar, y de acuerdo a los ejes temáticos solicitados a quienes realizaron los estudios nacionales, se analizó el vínculo entre los partidos progresistas y la sociedad civil. Se trabajó con un abanico amplio de movimientos sociales (el movimiento sindical, el estudiantil, los movimientos indígenas, las organizaciones rurales, las ongs, etcétera) entendiendo que en cada país, este vínculo asume una configuración específica. Se analizó el vínculo original entre partido y movimiento popular y cómo este se despliega en la historia política reciente, habida cuenta de los cambios que se procesaron tanto en la estructura y dinámica sociales como en la forma de relación entre partido y sociedad. Especial atención mereció la relación entre partidos progresistas y movimientos sociales cuando los partidos llegan al gobierno y enfrentan las tentaciones propias de “desmovilizar” a sus bases más contestatarias.

En quinto lugar, se estudiaron las relaciones entre los partidos progresistas y el gobierno cuando los primeros acceden al Poder Ejecutivo. La separación entre una elite parlamentaria y una elite ejecutiva, y la difícil conexión entre el proceso de discusión partidario y el proceso de toma de decisiones del gobierno configuran un conjunto de problemas comunes a todos los países que ostentan hoy gobiernos progresistas.

## 1. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA EVOLUCIÓN ELECTORAL RECIENTE EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Los sistemas políticos de los cuatro países tienen similitudes y diferencias. Argentina y Uruguay han sido sistemas bipartidistas en los últimos cincuenta años, mientras que Chile es multipartidista y el sistema brasileño todavía ostenta un número de partidos relevantes excepcionalmente alto.

En Argentina, el bipartidismo que caracterizó la emergencia del sistema de partidos con posterioridad a la transición democrática, representó más una continuidad con el pasado que una señal del futuro. La cuasi-disolución de la UCR y la altísima fraccionalización del peronismo en las últimas elecciones, van de la mano del crecimiento de nuevos partidos enteramente basados en sus líderes (Lilita Carrió, Macri, De Narvaez). Estos, originalmente constitutivos de un "tercer espacio" alternativo al peronismo y al radicalismo, hoy se presentan en dos alas ubicadas por derecha y por izquierda del tronco peronista que se construyó con el proyecto "K".

En Uruguay, el crecimiento sostenido de la izquierda desde la transición democrática hasta la actualidad, que le ha valido al Frente Amplio convertirse en el partido más importante del país, registra un aumento en el número de partidos y un cambio sustancial en el peso de los mismos. El Partido Colorado, que gobernó desde inicios de siglo hasta 1958, y que controló la mayor parte de los gobiernos del período democrático reciente, se encuentra hoy en su mínimo histórico (obtuvo 10% de los votos en la elección de 2004 y 17% en la de octubre de 2009). El Partido Nacional tiene un tercio del electorado. El Frente Amplio tiene la mitad del electorado, obteniendo votaciones similares en 2004 y en 2009. Asimismo, el Frente Amplio hoy es un partido que tiene grupos ubicados desde la izquierda hacia la centro izquierda del espectro ideológico, y enfrenta a la coalición de blancos y colorados que se ubican claramente desde el centro hacia la derecha.

En Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña de Fernando Henrique Cardoso, tienden a reforzarse como los partidos más modernos del sistema y compiten en las elecciones presidenciales con los candidatos con más chances de ganar. Pero el sistema de partidos cuenta con muchos partidos (algunos heredados de la dictadura) que sobreviven como aparatos clientelares, maquinarias electorales y sistema de reparto de cargos en los Estados sin mayor cohesión programática o ideológica. En Brasil, el número de partidos sigue siendo muy alto y la práctica de alianzas y coaliciones es inevitable a uno y otro lado del espectro ideológico. No existiendo ningún partido que tenga más del 25% de los votos.

El trabajo de María de los Ángeles Fernández muestra que en Chile, hay al

menos dos corrientes que interpretan la conformación actual del sistema de partidos. Una primera corriente, sostiene que en la actualidad hay en el país tres espacios ideológicos claramente delineado - izquierda, centro y derecha - que orientan la conformación del sistema de partidos. Una segunda corriente, en cambio, sostiene que el sistema se transformó durante la dictadura y el clivaje determinante es el que opone autoritarismo y democracia; esta sería la división fundante que permitiría una suerte de pacto fundamental sobre el que se asienta el sistema de partidos.

Entre las similitudes que unen a Brasil y Uruguay se observa la existencia de partidos de izquierda altamente institucionalizados y estructurados (PT en Brasil y Frente Amplio (FA) en Uruguay); que establecen fuertes lazos con el sindicalismo; que han crecido en forma consistente desde la transición democrática; y que ganaron las elecciones. Aunque Chile tiene partidos de izquierda estructurados, Partido por la Democracia (PPD) y Partido Socialista (PS), éstos no ostentan fuertes vínculos con el movimiento sindical. Y una parte de la izquierda que sí los tiene (el Partido Comunista) está fuera de la coalición gobernante. Finalmente, en Argentina no existe un equivalente de estos partidos de izquierda. Tanto el radicalismo como el peronismo han tenido sus oscilaciones hacia la izquierda (en el caso de la Unión Cívica Radical (UCR) con la conformación de la Alianza, en el caso del Partido Justicialista (PJ) con el gobierno de Kirchner primero y de Cristina después), manteniendo sólo el peronismo un vínculo orgánico con los movimientos populares.

Finalmente, Argentina y Brasil han tenido una historia común hasta las respectivas dictaduras, pero las trayectorias de ambos países comenzaron a divergir luego de estas. Ambos países compartieron el "patrón populista" de la postguerra, de la mano del varguismo y del peronismo y su legado de fuerte cooptación de los movimientos sociales (especialmente el movimiento sindical) desde el Estado. Esto los diferencia enormemente de la autonomía del movimiento sindical chileno y uruguayo: los dos países de la región con mayor experiencia democrática y con una cultura política fuertemente estructurada. Estos países sufrieron un proceso de radicalización político-partidaria similar: con izquierdas aglutinadas en Frentes populares y derechas fuertemente anticomunistas. La izquierda comunista y su ascenso sobre las clases operarias es un fenómeno que se destaca en ambos países y que montó sus bases en el sistema de partidos. Pero como sucede con Argentina

y Brasil, luego de la dictadura, la trayectoria chilena y uruguaya tiende a divergir. Mientras el PS chileno optó por armar una coalición con la democracia cristiana que puso freno a las ambiciones de poder de la derecha chilena, en Uruguay el proceso más lento de llegada del FA al gobierno tuvo como contrapartida la menor concesión que se vio obligado a hacer con las opciones políticas más conservadoras o tradicionales del sistema.

Si observamos la identificación ideológica de los parlamentarios en los cuatro países veremos que, con la excepción de Argentina, los sistemas se encuentran relativamente polarizados, con una coalición de partidos de orientación progresista y una de orientación conservadora que se enfrentan en el parlamento. Los datos pueden consultarse en los trabajos realizados por Manual Alcántara con encuestas a parlamentarios en América Latina.

En cuanto a la ubicación de los partidos "progresistas" en el campo ideológico de la izquierda, hay diferencias en los cuatro países. En Chile, el PS se sitúa claramente a la izquierda mientras el PPD se sitúa en la centro-izquierda. La Democracia Cristiana (PDC) está más corrida hacia el centro, con fracciones ubicadas en la centro-derecha. La Concertación abarca así un espacio ideológico bastante extendido, mientras que los partidos en la oposición cuentan con un partido claramente ubicado a la derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI), y Renovación Nacional (RN) ubicado en la centro-derecha.

En Argentina el "fiel de la balanza" parece ser el peronismo, partido que se extiende a lo largo de todo el espectro ideológico. En 1995, en pleno menemismo, un 18% de los legisladores se encontraban ubicados entre la izquierda y la centro izquierda. El Frente País Solidario (FREPASO) ocupaba el lugar de la izquierda aunque su identificación se ligaba más bien a la centro izquierda, incluso tenía un ala propiamente de centro. En cuanto a la UCR, oscilaba entre la centro izquierda (35,3% de sus legisladores se autodefinían en ese espacio) y el centro (52,9%) A diferencia del PJ, la UCR no contaba con una derecha propiamente dicha. En el PJ, esta sumaba el 14,3% de los legisladores.

En 1997, todavía bajo gobierno de Menem, el PJ fue perdiendo su ala izquierda y se posicionó fuertemente en el centro desarrollando un ala de derecha de casi un 17%. Cuando en el año 2003 Kirchner asume la presidencia, la centro-

izquierda había vuelto a “surgir” en el PJ: un 18% de los legisladores se identificaban en ese lugar del espectro ideológico. Los que se ubicaban en la centro-derecha se habían reducido de 17% a 10%. El partido ya no tenía un lema tan extendido, había perdido su ala derecha y su ala izquierda ubicándose en el medio. La UCR por su parte, robusteció su ala de centro-izquierda que pasó a representar el 46% de los legisladores. En tanto, el espacio ideológico del Frepaso ya desaparecido, había sido ocupado por el ARI que evidenciaba una ubicación ideológica similar aunque un poco más corrida hacia el centro. No disponemos de mediciones recientes pero si las tuviéramos probablemente veríamos un sistema ideológico de grupos y fracciones en continuo cambio. Esta es la especificidad argentina, en comparación con las autoidentificaciones más fijas de las izquierdas de Chile y Uruguay.

En Uruguay, el FA se mantiene más o menos en el mismo espectro ideológico desde 1985, con un ala “izquierda” del 20% de legisladores y un ala de centro izquierda mucho más numerosa donde se ubican el 80%. Los que cambian son el Partido Colorado y el Partido Nacional. En especial, porque pierden en estas dos últimas décadas sus alas de centro-izquierda. El único cambio que se registra en el Frente Amplio, en el período inmediatamente anterior a la asunción del gobierno, es un ligero corrimiento hacia la izquierda. La otra característica de Uruguay es que no hay por parte de ningún partido una clara ocupación ideológica de la derecha. A pesar de presentar (por la lógica propia de los gobiernos de coalición) una dinámica bipolar, como en el caso de Chile, las diferencias ideológicas entre los polos son bastante menores a las que evidencia este último país.

En Brasil, se produce un debilitamiento de la derecha a lo largo de todo el período democrático reciente. En 1986, es el centro ideológico el que domina la escena política de la mano del PMDB. En esos años la izquierda asoma tímidamente (14.9%) y la derecha comienza a afirmarse, para la siguiente década, en un espacio nunca inferior a un tercio del electorado. La izquierda va creciendo de la mano del PT pero también de otros partidos pequeños. Convirtiéndose, a partir de la victoria de Lula, en el otro tercio. Mientras tanto, el centro pierde protagonismo en la escena partidaria y se transforma en el tercio restante del sistema. Hoy, el panorama está un tanto corrido hacia la izquierda: entre ésta y el centro absorben el 47% de la representación parlamentaria, mientras que la derecha tiene sólo el 22%.

## 2. LA LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA APARICIÓN DE UNA “POLÍTICA DESDE LA IZQUIERDA”

Los partidos políticos en América Latina no gozan precisamente de buena fama. Los datos del Barómetro de las Américas LAPOP que muestra María de los Ángeles Fernández en su artículo sobre Chile, evidencian, con la excepción de Uruguay, una baja adhesión a los partidos en los países considerados. Argentina, Chile y Brasil se encuentran entre los países con menor adhesión a partidos en perspectiva comparada. En Chile la adhesión a partidos sólo convoca al 21.4% de los ciudadanos, en Brasil es de 25,2% y en Argentina de 24.8%. En Uruguay en cambio, la adhesión sube a 50.4%.

La misma autora señala que a despecho de las evaluaciones positivas que recibe Chile por el alto grado de institucionalidad y legitimidad del sistema de partidos, la desafección hacia la política va en aumento, ya que desde inicios de la década de los noventa las encuestas registran una caída en la confianza y credibilidad de los partidos frente a la opinión pública. Asimismo, una forma de evidenciarlo es el bajo registro en el padrón electoral de los jóvenes, que se expresa en los datos que se muestran sobre la evolución del número de inscritos por edad. La baja credibilidad de la política afecta también a los partidos de la Concertación, aún cuando éstos continúan ganando de elección en elección. Una de las interpretaciones presente en los análisis de los otros países es la pérdida de identidad de izquierda de los propios partidos que ostentan ese nombre.

Reflexiones similares se realizan en el caso de Brasil. El estudio de Iole Iliada Lopes muestra que la legitimidad de una propuesta de izquierda debería verse reforzada por una coyuntura mundial donde la “muerte de la dictadura del mercado” (en palabras de Sarkozy) se corresponde con una revalorización de la política. Sin embargo, esta peculiar coyuntura encuentra a una izquierda debilitada por el colapso del socialismo real; adaptada al orden vigente (resignada a la imposibilidad de superarlo); y en algunos casos, ella misma protagonista de la implantación de un orden neoliberal. En palabras de Iole, y utilizando una expresión de Saramago: quien consiga interpretar mejor lo que está pasando y proponga las mejores salidas políticas para la construcción de un nuevo orden alternativo, podrá responder más adecuadamente a la pregunta: ¿dónde está la izquierda?

Pero no son sólo las debilidades de la izquierda las que afectan su legitimidad como portadora de un proyecto histórico alternativo. Lo son también los cambios en la estructura social que redujeron el poder de movilización y organización de los movimientos populares, al tiempo que aumentaron la pobreza y la desigualdad reforzando el pensamiento conservador. Todo ello tuvo impacto sobre la credibilidad de la política misma y su capacidad para transformar la sociedad.

Al igual que en el caso chileno, lo que se observa es: la forma en que se “mercadean” los candidatos y programas, la dependencia de la agenda que los grandes medios de comunicación producen y la manera en que se refuerzan los personalismos de cara a los partidos, todo esto, tiende a producir desafección política y desencantamiento. Pero, ésta es una forma de construcción de poder político desde la derecha. En algunos casos, el descrédito de la política pudo ser superado por la politización de los movimientos sociales comprometidos contra el neoliberalismo y/o el surgimiento de nuevos partidos, como el Frepaso en Argentina, o el propio PT en Brasil.

De más está decir que Argentina se constituyó en “el caso” más ejemplar en relación al descrédito de la política y la erosión de legitimidad de los partidos a partir del “que se vayan todos” en plena crisis de inicio del siglo. Edgardo Mocca sostiene que existe un proceso de “metamorfosis de la representación”, donde los partidos son privados de su función de agregación de intereses sociales y expresión de demandas colectivas: otros, como los medios masivos de comunicación, los publicistas, o los “think tanks”, asumen el lugar que antes correspondía a los partidos.

En el caso de Uruguay, la reflexión fue en sentido opuesto ya que los partidos políticos son allí, no sólo los de mayor continuidad democrática (dos de los tres principales partidos de Uruguay fueron fundados en el siglo XIX), sino también los de mayor legitimidad relativa. Sin embargo, el estudio de Uruguay muestra que esta legitimidad es alta sólo si se la considera en perspectiva comparativa con otros casos poco felices. En realidad, en el Uruguay, sólo un 38% se dicen “muy” o “algo” interesados en política. Y los que trabajan para un partido político son sólo el 5% de los ciudadanos. Aunque en la comparación regional el Uruguay “se luzca” en este sentido, el involucramiento con la política no es

tan alto. El estudio señala que la izquierda ha contribuido enormemente a afianzar la confianza en las instituciones políticas del país, ya que los que se identifican con ella tienen mayor interés por la política y mayor propensión a involucrarse políticamente. La creación de una "cultura política" de la izquierda y la gran capacidad de atracción que tiene este partido entre los jóvenes, ha colaborado también hacia la legitimidad de todo el sistema político.

Sin embargo, este proceso que se expresa en el caso uruguayo no le pertenece exclusivamente. La mayor capacidad de adhesión ciudadana que tienen los partidos de izquierda en Chile, Brasil y Uruguay o la relegitimación de la política que se produce luego de que asume Kirchner en Argentina, forma parte de la mejora en relación a la satisfacción con respecto a la política y los partidos que se produce con el "giro a la izquierda". Esto se expresa de manera más general más allá de los países analizados, en toda América Latina. Así lo muestran los datos de opinión pública relevados por los Latinobarómetros desde inicios del año 2000 a la fecha.

Pero, ¿quiénes son estos partidos de izquierda? En los cuatro países hay situaciones diferentes. En algunos casos, como en Chile y Uruguay, los partidos de izquierda son un producto de la ola de la democracia de postguerra, y se rearmen de manera distinta a la salida de la dictadura. En el caso de Brasil en cambio, el PT es un fenómeno nuevo surgido del proceso de liberalización política de fines de los setenta y comienzos de los ochenta. En Argentina, no existe un proceso conducido por un partido de izquierda sino un "giro a la izquierda" conducido por un gobierno en una coyuntura política especial.

Los orígenes del PT lo ubican en las luchas contra la dictadura en momentos en que, al decir de Iole, el milagro brasileño comienza a dar señales de agotamiento. La presencia de Lula en las disputas presidenciales desde 1989 con elección directa para Presidente muestra que el PT era un partido capaz de aglutinar a todas las fuerzas de izquierda. Lo distintivo del PT es que surge de los movimientos sociales y como "brazo político" de los mismos. En este sentido, el PT reproduce la trayectoria de los viejos partidos socialistas europeos que nacen como manifestación política del movimiento de los trabajadores organizados. De los cuatro países, es el único caso en que este partido político es un partido "clasista" por definición.

Al igual que el PT, el FA es el resultado político de la primera conjunción entre las fuerzas de izquierda con representación en el movimiento sindical (el Partido Socialista y el Partido Comunista) que coadyuvaron en la creación de la Central Nacional de Trabajadores entre 1966 y 1968. La segunda vertiente que confluye en la creación de la izquierda, es la de los movimientos armados de los años sesenta que, al igual que en Argentina, crecieron al influjo de la Revolución Cubana y se enfrentaron al proceso de autoritarismo creciente que se instaló en el país como respuesta a la recesión económica que se agudizó en esos años. El FA, como su nombre lo indica, es la expresión de la construcción de una coalición de partidos y movimientos de la más diversa índole, articulados en torno a un programa. Tanto el FA de 1971 como el FA actual, se expresan como un conglomerado de variados grupos y partidos que a través de una compleja estructura de bases y coordinaciones animan un fenómeno político excepcional. Al menos en un país que desde sus inicios como Estado nación está armado para sustentar un sistema bipartidista de corte tradicional.

En Argentina la situación es diferente. De hecho, en palabras de Mocca, las fuerzas populares y progresistas enfrentan el “problema de la construcción de una subjetividad política organizada” capaz de articular una voluntad de cambio “desde arriba” con “la existencia de una difusa e inorgánica demanda de nuevos rumbos en una sociedad que puso en interrogación su propia continuidad como comunidad política”.

La tradición partidaria argentina es discontinua, lo que se explica por la fragilidad de la vida democrática de este país a lo largo del siglo XX. El fenómeno del peronismo restó posibilidad de tener bases sociales ampliadas a los partidos “clasistas”, ya que la fuerza del sindicalismo peronista redujo el espacio de representación de clase de los viejos partidos comunista y socialista. De hecho, como explica Mocca, estos partidos se consideraban “herederos críticos del liberalismo argentino” y se opusieron al peronismo, aún cuando éste consiguió articular el arraigo en la clase obrera. Perón al igual que Vargas fue nacionalista y anticomunista. Pero impulsó reformas sociales y políticas profundas que, al decir de Mocca, permitieron “la incorporación definitiva de los trabajadores y sectores populares a la escena política nacional”. Ello explica que, además de los partidos de izquierda “clásicos”, existiera una izquierda vinculada al peronismo. La cual, radicalizada en los años setenta (producto tanto de la

proscripción del peronismo como del impulso de la revolución cubana) dio nacimiento a las organizaciones armadas de esos años. Así, desde Perón, señala Mocca: "las izquierdas que permanecieron fieles a la inspiración socialista y comunista no volvieron a alcanzar posiciones decisivas en el movimiento sindical". Pero su oposición al peronismo - a pesar de los ensayos del Frepaso primero (en el que convergieron peronistas, radicales e independientes de toda índole) y luego de la política de "transversalización" de Kirchner - continuó marcando esa "tajante división entre peronistas y antiperonistas" que según Mocca, "siguió circulando al interior del territorio político de la izquierda".

La comparación entre el caso argentino y el brasileño es importante a la hora de entender formatos de relación entre partidos, sindicatos e izquierda. Es la divergencia en las trayectorias políticas de los dos países a la salida de la dictadura, la que permite una comprensión más cabal sobre lo que habilita o inhibe una relación orgánica entre movimiento popular y partido. La pregunta es: ¿quién realiza la articulación política de las clases subordinadas? En Brasil, lo hizo el Estado durante el período varguista. En Argentina, lo hizo el Estado a través del peronismo. En Chile o Uruguay pudieron hacerlo los partidos propiamente "clasistas" como el Partido Comunista. Pero cuando se crea el PT en 1979 se abre la posibilidad de un sindicalismo autónomo con expresión política propia. En Argentina el peronismo continuó siendo el responsable político de esta articulación.

En Chile, el "progresismo" de la tercera ola democrática aparece muy distanciado de la izquierda que llevó a Allende al gobierno. De hecho, el análisis de María de los Ángeles Fernández pone de manifiesto que desde la recuperación democrática los partidos progresistas (el PS y el PPD) se vinculan con los distintos gobiernos de la Concertación. El enfoque muestra la existencia de un cierto "progresismo burocrático" donde los principales dirigentes han pasado, de asumir responsabilidades partidarias, a asumir tareas en el Estado. Siendo reemplazados en estos aparatos por operadores políticos de segundo y tercer orden, que funcionan más como controladores de cargos e influencia, que como productores de pensamiento o proyecto estratégico.

### 3. LA RELACIÓN ENTRE EL PARTIDO Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA ENCRUCIJADA DEL GOBIERNO

Tal vez uno de los temas donde la reflexión ha sido más importante y abundante es en el impacto que ha tenido para la organización y movilización de las fuerzas populares la llegada al gobierno de partidos y coaliciones de izquierda.

El caso del PT es uno de los más paradigmáticos. Al igual que con el FA en Uruguay, el PT había acumulado experiencia de gobierno, pero al frente de gobiernos municipales y estadales. El desembarco en el gobierno nacional, en ambos casos, significó una experiencia que desafió las formas ya habituales de relación con los movimientos sociales y en especial, con el movimiento sindical que se mantuvo en un rol de "apoyo crítico".

En su artículo, Iole destaca que hasta los años noventa los militantes del PT mantuvieron la hegemonía directa o indirecta sobre los principales movimientos sociales del país. También que la mayoría de los militantes de los movimientos sociales apoyaban las candidaturas del PT. Sin embargo, a partir de 2007 se resalta la pérdida de diálogo, no sólo con los movimientos sociales y populares, sino con la intelectualidad, los jóvenes y las bases militantes. Es de destacar, empero, que el propio PT hace esta autocrítica (no sucede lo mismo con el FA en Uruguay). Así, el mismo partido señala en sus documentos que es imposible realizar cambios estructurales sin "apoyarse en una combinación de acción institucional con lucha social y fortalecimiento partidario".

Hasta el día de hoy, en el Uruguay, el movimiento sindical ha sido uno de los pilares del gobierno. Varios cuadros del sindicalismo se han incorporado a la gestión. Pero las contradicciones que experimenta el FA también las experimenta el movimiento sindical. Así, de la misma manera que se desató una contienda por la sucesión presidencial en el seno del Frente, que oponía una izquierda más moderada a una más radical (expresadas en las figuras de Astori y Mujica); en la central sindical, se profundizó la división entre los más "moderados" (Articulación) y la estructura más clásica con fuerte peso del Partido Comunista. De cualquier manera, la instalación de las negociaciones tripartitas para resolver los aumentos salariales, estimularon la sindicalización de miles y miles de trabajadores. Lo cual, unido a la aprobación de leyes que

sancionaron el fuero sindical y otros derechos laborales, contribuyó a una recuperación de los niveles de organización y movilización de los trabajadores.

Quienes expresan mayor desilusión con el gobierno no son los sectores vinculados al movimiento sindical sino las organizaciones de la sociedad civil (ONGs), y algunos movimientos (el movimiento de mujeres o los medioambientalistas). El documento sobre Uruguay señala que con la llegada de la izquierda al gobierno las expectativas fueron muchas y no menos las desilusiones. Algunas luchas de los movimientos de mujeres quedaron por el camino por decisión del gobierno (como el veto que interpuso el Presidente a la ley que despenalizaba el aborto), y otras en virtud de circunstancias difíciles de administrar políticamente (como las organizaciones medioambientales en relación al caso Botnia).

En Argentina, el peronismo "K" produce una reactivación del movimiento sindical y cuenta con el apoyo de la principal de las centrales de trabajadores, la CGT y de la CTA. La CGT, una de las centrales sindicales más criticadas del país por su falta de transparencia, fue sin embargo la más combativa contra las reformas promercados de los años noventa y acompañó al gobierno de Kirchner desde sus inicios. La CTA, por su parte, también ha apoyado iniciativas del gobierno muy controversiales como las retenciones al agro o la reestatización del sistema jubilatorio. Asimismo, es importante el apoyo de los movimientos de derechos humanos a una política del gobierno especialmente destacable en este campo. Finalmente, el gobierno "K" también le ha dado un lugar a las organizaciones piqueteras –concebidas como movimientos del "nuevo tipo"- en la gestión de planes sociales para sectores excluidos. Aún así, los movimientos vinculados a la protesta del agro muestran que esta actitud de búsqueda activa de vínculos con los movimientos populares no ha podido frenar demandas y movilizaciones destinadas a poner al gobierno en jaque, como las que se verificaron especialmente durante el gobierno de Cristina Fernández. En palabras de Mocca, "asistimos a un proceso de recuperación 'desde arriba' de la autoridad y el lazo político en el país. Pero el vínculo entre sociedad y política es frágil".

Finalmente en Chile, María de los Ángeles Fernández señala que el vínculo entre los partidos políticos y las organizaciones sociales -entendiendo por

tales a sindicatos, asociaciones culturales y profesionales, y ligas de campesinos- es hoy inexistente. Fenómeno a resaltar si tomamos en cuenta la relación orgánica entre movimientos y partidos con anterioridad al golpe de Estado. Pero esto es parte de una operación política destinada a separar al gobierno (gestionado por tecno-burocracias que construyen la política pública sin ningún tipo de consulta a la sociedad civil). Esta operación es concebida como la fuente de toda inestabilidad e ingobernabilidad. Asimismo, la autora señala que muchas organizaciones de la sociedad civil están fuertemente desideologizadas, luchan por intereses y objetivos específicos, y mantienen una relación puramente instrumental con las instituciones políticas. En cambio existe en la izquierda extraparlamentaria (especialmente en el Partido Comunista) un vínculo orgánico con la izquierda sindical, que abre el espacio para la emergencia "de algunos liderazgos particularmente activos en la defensa de los derechos de los trabajadores a partir del año 2006", según la autora.

Como se desprende del análisis de los casos nacionales, existen al menos dos lecciones que nos legan estas experiencias. La primera es que los gobiernos de izquierda constituyen una "ventana de oportunidad" para la organización de los movimientos populares, ya que les garantizan una protección institucional vital para su expansión. Al mismo tiempo, al combatir la pobreza y la desigualdad, estos gobiernos permiten recomponer las viejas pretensiones de acción colectiva y justicia social.

Por otro lado, al menos en los casos de Brasil y Uruguay, se producen distanciamientos en especial con el sindicalismo público. Según algunas lecturas, el partido busca "desmovilizar" a sus bases y transformarlas en correa de transmisión de sus planes de gobierno. Ello, o bien produce el efecto buscado con consecuencias negativas en el largo plazo para la propia organización de estos sectores, o tiende a reforzar las divisiones internas del movimiento entre quienes optan por permanecer en él dando un apoyo "crítico" al gobierno y quienes se apartan del mismo por considerar que con ese apoyo crítico se "traicionan" los principios políticos fundamentales del movimiento.

Del lado del partido, vale la pena rescatar las palabras de Iole, según la cual "cuando un partido se aparta de los intereses y de las luchas inmediatas de los

sectores sociales que representa, pierde legitimidad para expresar a esos mismos sectores en la lucha por el poder". Como dice la autora, la llegada de la izquierda al gobierno, debe entenderse como un proceso de disputa: por un lado lo apoyan los movimientos populares quienes lucharán porque el gobierno haga reformas más estructurales. Pero por el otro, "el gran capital, la derecha ideológica y sus diversos representantes, buscan incidir de todas formas en el rumbo del gobierno". En el caso uruguayo la reivindicación permanente del actual presidente expresando que es "el presidente de todos" produce un efecto de distanciamiento con aquéllas fuerzas sociales que son las que hicieron el proyecto posible. Al privar al gobierno de su contenido ideológico y de clase, también se lo despolitiza. Si es un gobierno de todos, inevitablemente, no será de ninguno.

#### 4. DEL PROGRAMA AL PLAN DE GOBIERNO: EL SOCIALISMO REVISITADO

Luego de una larga década de neoliberalismo, la llegada de las fuerzas progresistas al gobierno se encontraron con la difícil tarea de articular lo que quedaba del pensamiento socialista post-colpaso del socialismo real, con una suerte de keynesianismo revisitado que visaba contrarrestar los efectos sociales adversos de las reformas económicas impulsadas durante los años noventa.

La hegemonía del "pensamiento único", como registra Iole en su trabajo sobre Brasil, no solamente redujo la capacidad del Estado de implementar reformas estructurales, sino que debilitó la influencia ideológica del pensamiento de izquierda.

Así, en todos los países, la tónica de los gobiernos progresistas fue la de optar, no por un programa de reformas sociales y económicas profundas, sino por "el cambio en la continuidad". Lo que se vio especialmente reflejado en los casos de Chile, Brasil y Uruguay por una conducción macroeconómica con fuertes continuidades con la línea anterior. El cambio se evidenció en las políticas sociales de reducción de la pobreza, en la política exterior de alianzas con los otros gobiernos progresistas de la región, en un mayor activismo del Estado en las políticas sectoriales, así como en la reducción de la vulnerabilidad externa

(especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay) a partir de la redefinición de los vínculos con los organismos de crédito multilaterales.

En el caso uruguayo se evidenciaron algunos problemas “típicos” del ajuste del programa del partido a un plan de gobierno. Así, en el estudio que lo registra, se hace hincapié en las contradicciones que surgieron al enfrentar una instancia con la otra. Por ejemplo, al “estatismo” básico que se construyó en debates y sobre lo que se tomó posición en los congresos del partido se opuso, desde el gobierno, el pragmatismo de la asociación del Estado con privados en algunas áreas o sectores donde el FA se sintió más indefenso institucionalmente para actuar. También se menciona que el FA hizo uso de mecanismos “by pass” al Estado como forma de destrabar inhibiciones propias del funcionamiento burocrático, en disonancia con su propia prédica al respecto. También se menciona que el actual programa del FA es un programa “lavado” de definiciones precisas como modo de evitar que al gobierno “lo aten de manos” para actuar. Las contradicciones entre programa y política de gobierno son percibidas por militantes y cuadros del partido. Si bien en algunos casos se produce una defección, no es menos cierto que en la mayoría, se acepta como una suerte de “primer paso” de la izquierda en el gobierno que profundizará su proyecto de cambio en un segundo gobierno del FA.

El riesgo es la indiferenciación ideológica (como se deduce de la experiencia europea de gobiernos “socialdemócratas” que más parecen haber alimentado a las derechas que reproducido y ampliado las posibilidades de la propia izquierda) y por ello la cuestión del programa y la ideología se constituye en una cuestión central.

En su trabajo sobre Argentina, Mocca señala: “la política de la que el progresismo tiene que hacerse cargo no es la de la administración prolija y burocrática de una “cosa pública” preestablecida, sino de sujetos capaces de construir la cosa pública, expresar las diferencias y generar rumbos”. Por oposición, en el caso argentino la situación fluctúa, según él, entre “situaciones de consenso generalizado en las que todos los actores parecen querer lo mismo y discuten por la forma de llevar eso que quieren a la práctica, a explosiones inorgánicas de conflictos muchas veces planteados en términos inconciliables y terminales”. Ello genera un clima antipolítico y la indiferenciación ideológica mina sordamente la legitimidad de los partidos.

Pero, ¿cuáles serían los componentes centrales de un proyecto progresista? De acuerdo al análisis de los autores serían componentes centrales: la recuperación de la soberanía nacional, la ampliación de la democracia y el fortalecimiento del Estado, así como la definición de “reformas estructurales que combinen crecimiento económico con transferencia de riqueza, ingresos y poder para los trabajadores y los sectores medios”. Claro está que esto implica recuperar el poder de negociación de los trabajadores y por ello las políticas que, como en Argentina, Brasil y Uruguay, recuperan la fuerza de este actor son inevitablemente parte de un proyecto de izquierda.

Al mismo tiempo, en Argentina y Uruguay han sido los gobiernos progresistas los que han llevado adelante la lucha contra la impunidad y los derechos humanos y ello debe incluirse entre los componentes centrales de un proyecto de la izquierda.

Pero como señala Mocca, no debe olvidarse que la cuestión del Estado es central al proyecto. El estudio de Argentina muestra que en la medida en que el proyecto del Frepaso dejó de cuestionar aspectos centrales de la cuestión Estado/Mercado (como la política de convertibilidad) fracasó en su intento de forjar un proyecto alternativo y fue arrastrado por el fracaso del proyecto neoliberal que no se animó a cuestionar.

En todos los casos se señaló que estos objetivos, no pueden ser objetivos “teóricos” sino que deben estar encarnados en las fuerzas populares que sustenten al proyecto de izquierda. En Chile, Brasil, e incluso en Argentina, la necesidad de coalición con otros partidos, con los que se debe elaborar un plan de gobierno común, debilita la fuerza del programa. Pero como señala Iole, el programa acordado en el seno de una coalición, no puede acabar “contaminando” los propios objetivos y directrices programáticas del partido. Más allá de estas limitaciones impuestas a los gobiernos de coalición, cabe destacar que existen otros actores con mucho poder en la sociedad que impondrán límites a un proyecto de cambio posible. Entre ellos, los partidos de oposición, los grandes medios de comunicación, los sectores empresariales domésticos y transnacionales con gran poder, etcétera. Es por ello que, indisolublemente unido a un programa de izquierda, debe construirse una “coalición social” que sustente el proyecto en dirección a combinar parlamento, gobierno, organizaciones sociales, y opinión pública.

Pero ello no debe hacernos olvidar la circunstancia en la que estamos. Resulta inevitable acordar que se produjeron importantes modificaciones estructurales y culturales que cualquier proyecto de izquierda debe tomar en cuenta. Recuperando el análisis que se hace del caso brasileño, se debe destacar que “el aumento del desempleo estructural y las formas precarizadas de contratación de la fuerza de trabajo, redujeron el poder de movilización y organización de los sindicatos”. Al mismo tiempo, Iole destaca que “el empobrecimiento y la desigualdad, hicieron crecer el conservadurismo ideológico y el preconcepto contra los más pobres”. La propia “debilidad política e ideológica de la izquierda reforzaron la hegemonía del pensamiento conservador favoreciendo la competencia frente a la solidaridad, el individuo frente al colectivo, y lo privado frente a lo público”.

## ¿QUÉ HACER? LA PREGUNTA SE IMPONE

En primer lugar, hay que recordar que un gobierno es una experiencia contingente y que el partido, como dice Iole, “es portador de un proyecto de futuro y debe ofrecer un programa y una estrategia que posibiliten la superación de las contingencias y la construcción de objetivos históricos”.

Los partidos, entonces, no pueden ser “correa de transmisión” desde los gobiernos. Y aunque, como en Argentina, no exista un actor que pueda considerarse “portador histórico excluyente de la tradición progresista o de izquierda”, nada obsta para que exista voluntad de aglutinar a dichas fuerzas políticas, detrás de un programa político que exprese, asimismo, un enraizamiento social en los sectores populares y en los segmentos más dinámicos e ideológicamente afines al cambio político.

En cada país se deben superar trazos y marcas originarios de la cultura política tradicional: el patrimonialismo, la complicidad con los sectores de elite, la tendencia a la fragmentación y el movimientismo, la instrumentalización de la política, etcétera. A partir de la lectura de los trabajos que se siguen, encontramos una profusa literatura al respecto.

Pero lo que queda claro de la lectura de todos los trabajos que se presentan

en este volumen es que no solamente las resistencias propias, sino las ajenas, se enfrentan a la dirección del cambio. Cualquier gobierno que pretenda impulsar la agenda de cambios deberá contar con la resistencia de aquellos sectores que se vean afectados. Los problemas del progresismo son fundamentalmente de naturaleza política. Los grupos de interés más poderosos tienen capacidad para frenar impulsos redistributivos de la riqueza y el poder, aún cuando estos sean muy moderados. Al mismo tiempo, estos cambios dependen de la satisfacción de las expectativas de las enormes mayorías que depositaron en ellos su esperanza, lo que ocurre en menor medida en los gobiernos conservadores. Si se ensancha el *gap* entre las expectativas de las "masas populares" y lo que se puede hacer desde los gobiernos sin crear una crisis de gobernabilidad, se entra en un equilibrio muy precario que puede hacer caer el apoyo a estos gobiernos y sumir a nuestros países en un proceso que reconduce nuevamente a la fase de capitalismo desigual y dependiente, con apoyo de las elites más poderosas.

---

A R G E N T I N A

---

## LA CONSTRUCCIÓN DE UN SUJETO TRANSFORMADOR EN ARGENTINA

Edgardo Mocca\*

\*Politólogo graduado en la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Profesor de posgrado en la Universidad de General Sarmiento. Director de la revista *Umbrales de América del Sur*, de análisis y debate teórico-político. Columnista semanal en el diario *Página 12* y la revista *Debate*. Colaborador en la publicación chilena *Observatorio Sur*. Publicó artículos y ensayos en *Encrucijada* (revista de la Univ. de Buenos Aires), *Temas y Debates* (Univ. de Rosario), *Estudios Avancados* (Univ. de San Pablo, Brasil), entre otras publicaciones. Es coautor del libro "El derrumbe político", junto a Marcos Novaro, Vicente Palermo, et. al. Fue miembro del Consejo de Redacción de la revista *La Ciudad Futura*, dirigida por Juan Carlos Portantiero. Fue presidente del Club de Cultura Socialista (2002-2004)



## INTRODUCCIÓN

Los problemas y desafíos de las fuerzas progresistas, en tanto subjetividad política organizada, no pueden ser pensados en Argentina como nuevas demandas a partidos preexistentes. No existe un actor unitario –partido, movimiento o coalición- que pueda considerarse portador histórico excluyente de la tradición progresista o de izquierda. Tal definición política corresponde, en nuestra realidad, a una constelación político-cultural difusa e inorgánica que se reconoce en esa identidad y promueve, desde distintos ámbitos y perspectivas, dentro de distintas fuerzas políticas o fuera de ellas, valores e iniciativas genéricamente consideradas como progresistas.

El rumbo político abierto en 2003, inscrito dentro de una tendencia predominante en la región, en el sentido de exploración de caminos alternativos al neoliberalismo, no es la consecuencia del triunfo de una fuerza situada en ese cuadrante programático como producto de un período de acumulación de fuerzas y experiencia. Es el resultado de una serie de dramáticas contingencias políticas que se sucedieron después de la más grave crisis contemporánea del país.

El elenco gobernante pertenece en lo fundamental al peronismo, y su triunfo electoral fue posible gracias a una particular trama de alianzas internas de ese movimiento: fue la decisión de enfrentar la candidatura de Menem a la presidencia por parte del presidente provisional Eduardo Duhalde –entonces líder principal del peronismo- la que habilitó el procedimiento, hasta ese momento inédito, por el cual el Partido Justicialista presentó tres candidatos a la elección de presidente de la Nación.

Uno de esos candidatos, Néstor Kirchner, que hasta entonces intentaba la estructuración de un frente de centroizquierda por fuera de la estructura justicialista (de muy problemáticas posibilidades de éxito a corto plazo) consiguió el segundo lugar en la primera vuelta con un exiguo 22% de los votos y fue consagrado Presidente por la renuncia de Menem a presentarse en el segundo turno, ante la evidencia de una segura derrota.

El impulso por parte del gobierno de una serie de iniciativas y políticas públicas claramente antagónicas al recetario neoliberal, es lo que genera una dinámica

de cambios y reagrupamientos políticos que permite reconocer al proceso político argentino como un proceso de transformación en la región.

De manera que las fuerzas populares y progresistas argentinas enfrentan el problema de la construcción de una subjetividad política organizada, capaz de fortalecer, darle consistencia y asegurar la proyección en el tiempo de un proceso reformista cuya apertura fue posible por la combinación de una voluntad de cambio “desde arriba”, con la existencia de una difusa e inorgánica demanda de nuevos rumbos en una sociedad que salía de una crisis que conmovió sus cimientos y puso en interrogación su propia continuidad como comunidad política.

El desafío de la construcción de una fuerza progresista o de izquierda democrática, capaz de convertir el impulso de estrategias alternativas al neoliberalismo en una acción política consistente y duradera, enfrenta enormes complejidades. Existe una generalizada coincidencia tanto en la teoría como entre los propios actores políticos acerca de la pérdida de centralidad de los partidos políticos en las sociedades democráticas contemporáneas.

La erosión de las grandes identidades sociales que conllevaron los cambios en la organización de la producción; el debilitamiento de las capacidades de los estados nacionales en el contexto de la globalización; el nuevo clima cultural signado por el individualismo y la creciente incertidumbre; el lugar social central alcanzado por los medios masivos de comunicación; y, por fin, el desmoronamiento del mundo de la guerra fría, con el consiguiente final de alineamientos en torno a dos grandes polos ideológicos; constituyen el ambiente en el que se han diluido los grandes partidos de masa y se ha transformado en general el rol de los partidos en la democracia.

Esta “metamorfosis de la representación” le ha quitado a los partidos el lugar de privilegio que tenían en materia de agregación de intereses sociales y expresión de demandas colectivas. Ni las campañas electorales ni la elaboración programática son hoy monopolios de los partidos. Sofisticados equipos, estrategias publicitarias concentradas en la exposición de los candidatos en los medios de comunicación y gabinetes técnicos especializados suelen rivalizar y, en muchos casos opacar, estas funciones históricas de las estructuras partidarias.

A este dato de la época hay que agregar la débil tradición argentina en lo que concierne a la consolidación de sistemas de partidos competitivos y relativamente estables. Los principales partidos políticos argentinos de los últimos sesenta años, el radicalismo y el peronismo, se formaron bajo una impronta "movimientista", es decir, con la pretensión de representar al todo nacional y no con la voluntad de ser una parte dentro de un sistema plural y abierto a la alternancia.

La historia de la Argentina durante gran parte del siglo XX fue, a su vez, la de una crónica inestabilidad política. Desde 1930 (año del primer golpe militar del siglo XX) hasta 1983, el país vivió solo 12 años gobernado por autoridades electas en comicios limpios y sin proscripciones. Y aún durante esos escasos años, la política argentina conoció abusos autoritarios de poder, entre 1946 y 1955, y un espiral de violencia política entre los años 1973 y 1976.

El país tampoco cuenta con una tradición de agrupamientos políticos en torno al clivaje entre izquierdas y derechas o entre progresistas y conservadores. Ambos partidos populares principales albergaron corrientes de uno u otro signo, a veces duramente enfrentadas entre sí. Los partidos de tradición socialista y perfil clasista nunca alcanzaron un peso electoral considerable y, desde la emergencia del peronismo durante la década del cuarenta del siglo pasado, perdieron el lugar principal en la representación de los sectores obreros y populares.

La cuestión del peronismo y de la representación de los sectores populares ha sido y es el problema de los problemas a la hora de considerar la conformación de una gran fuerza de izquierda democrática en la Argentina. Esta afirmación tendría que enmarcarse en un debate que podría ser muy productivo en nuestra región, acerca de qué es lo que entendemos por una fuerza de izquierda. El mundo teórico y político ha adoptado mayoritariamente la definición de Norberto Bobbio según la cual el proyecto de igualdad es la "estrella polar" de la izquierda. En tanto que para la derecha, las desigualdades y el espacio para su libre manifestación son la condición para la competencia económica, siendo ésta sustancial para el progreso de las sociedades. La izquierda, a su vez, considera vital un cuerpo de derechos económicos, políticos, culturales y sociales sin los cuales es inconcebible la vida en común y mucho menos la democracia.

Para que esta definición no quede suspendida en el vacío de los laboratorios teóricos al margen de la historia, hay que incorporarle el hecho de que esa diversidad valorativa tomó cuerpo históricamente a través de actores sociales y de formas político-estatales concretas. Fueron los grandes partidos socialistas y socialdemócratas expresivos de grandes masas de trabajadores, los que constituyeron el soporte político del estado democrático-social europeo de la segunda posguerra; seguramente el más alto logro histórico de las fuerzas de izquierda. Es decir, la izquierda es algo más que una declaración de principios subjetiva, favorable al establecimiento de condiciones igualitarias: es la historia viva de fuerzas sociales que han hecho suya esa reivindicación y la han convertido en una presencia ineludible en las sociedades democráticas. Entonces, no es suficiente buscar a la izquierda en programas y declaraciones. Solamente puede encontrársela –con todas sus insuficiencias y contradicciones– en la historia de las luchas de un pueblo.

## 1 LA HETEROGENEIDAD POLÍTICA Y CULTURAL DE LA IZQUIERDA ARGENTINA

Desde esta perspectiva, es claro que el proyecto de construcción de una fuerza de izquierda actual en Argentina debe afrontar la existencia de fuentes históricas y culturales heterogéneas para ese objetivo. Hasta la emergencia del peronismo en la década del cuarenta del siglo pasado, la izquierda argentina se expresaba principalmente a través de dos partidos: el socialista y el comunista. Estos se reconocían a sí mismos como herederos críticos del liberalismo argentino.

En palabras del peruano José Carlos Mariátegui, pensaban que el destino de todo liberalismo auténtico es preparar el camino al socialismo. Esa articulación entre liberalismo y socialismo ya había entrado en crisis durante la década del '30. El triunfo del peronismo en 1945 y la historia posterior a su derrocamiento por un golpe de Estado en 1955 pondría en escena una articulación alternativa: la del socialismo con el nacionalismo.

El peronismo arraigó decisivamente en la clase obrera, la cual había crecido cualitativamente en número y peso social durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en la década del '30. La clase obrera organizada fue un puntal decisivo del peronismo en el gobierno, y constituyó

su base principal de operaciones durante los dieciocho años de proscripción que sufrió el movimiento hasta el regreso definitivo de su líder en 1973.

En tal contexto, la izquierda de cuño socialista y comunista adoptó una estrategia que, con variaciones en el tiempo, fue de dura oposición al gobierno peronista sobre la base de la denuncia de sus rasgos corporativos y autoritarios. El discurso de Perón amalgamó las invocaciones nacionalistas y anticomunistas -características de las fuerzas armadas argentinas por largos períodos- con un proceso de reformas sociales y políticas profundas que jalónaron la incorporación definitiva de los trabajadores y sectores populares a la escena política nacional.

Después del derrocamiento del segundo gobierno de Perón por un golpe de Estado, la cada vez más activa resistencia del peronismo a los regímenes militares y civiles basados en su proscripción, creó el ambiente propicio para la radicalización de amplios sectores y -bajo el influjo del clima de época propio de la Revolución Cubana- desembocó en la constitución de una influyente corriente de izquierda peronista con importantes bases sociales.

Las organizaciones armadas que protagonizaron la violencia de los años 70 son, en su diversidad ideológico-política, testimonio de esas transformaciones en la configuración de la izquierda argentina. Por otro lado, desde el ascenso de Perón, las izquierdas que permanecieron fieles a la inspiración socialista y comunista no volvieron a alcanzar posiciones decisivas en el movimiento sindical -este se mantuvo en lo fundamental bajo la dirección del peronismo- y sus desempeños electorales no tuvieron gravitación en la escena política nacional. La tajante divisoria de aguas entre peronistas y antiperonistas siguió, y en buena medida sigue, circulando al interior del territorio político de la izquierda.

En síntesis, la construcción de un espacio orgánico de izquierda tiene tres tipos de obstáculos a enfrentar: I) las transformaciones en los modos de representación operados en las últimas décadas en todo el mundo, que alientan la conformación de espacios políticos fuertemente personalizados y poco definidos en términos ideológicos y programáticos; II) la debilidad histórica de los partidos políticos argentinos, en tanto expresión parcial dentro de un sistema plural y competitivo, y el consecuente predominio de formas movimientistas

con pretensiones de representar al conjunto de la nación y una marcada dependencia de liderazgos carismáticos y III) la heterogeneidad político-cultural propia de los actores que potencialmente deberían confluir en una fuerza de esa naturaleza que determina que la vieja división política entre peronismo y antiperonismo pase por dentro de la propia izquierda.

## 2 EL PROGRESISMO EN LOS NOVENTA

Una peculiaridad del proceso de reformas estructurales promercado en la Argentina, fue la característica del gobierno que lo puso en marcha y la forma en que lo hizo. Fue el peronismo -un partido de origen popular y nacionalista- quien ejecutó con una ortodoxia excepcional el programa del Consenso de Washington. Menem había llegado al gobierno en 1989 sobre la base de una campaña electoral de muy escasa definición programática, aunque su retórica tendía a revivir la tradición nacional-popular del peronismo.

En el momento que asume la presidencia, el país atraviesa el pico de una crisis hiperinflacionaria que constituirá un parteaguas en la historia de la democracia recuperada en 1983. Menem realiza un brusco cambio de discurso y comienza a anunciar la puesta en marcha de un proceso de reformas que dismantlarían la matriz estatal surgida en los años de la industrialización sustitutiva de importaciones. Después de muchas dificultades y un par de rebrotes inflacionarios que volvieron a estremecer a la sociedad argentina, el gobierno justicialista pone en marcha el plan de convertibilidad. Este consistió en la renuncia del país a toda autonomía en materia de política monetaria a cambio del logro de la estabilidad macroeconómica. El éxito de la estrategia estabilizadora permitió al gobierno amalgamar en un todo único esa conquista (de importancia existencial después del incendio inflacionario) con la necesidad de ejecutar las reformas promercado.

Para expresarlo sintéticamente -dado que el análisis de la experiencia excede el propósito de este trabajo- la presidencia de Menem logra los siguientes objetivos: I) poner en marcha las reformas estructurales en tiempos muy rápidos y sin ninguna negociación política importante, dado el estado de confusión en el que quedó la oposición radical luego de la salida anticipada de

Alfonsín de la presidencia en medio de la grave agitación social que rodeaba al estallido de la hiperinflación; II) modificar, con el concurso del activo protagonismo de una parte decisiva de los formadores de opinión mediáticos, el sentido común de la sociedad argentina y particularmente del electorado peronista que le había dado el triunfo y III) a partir de lo anterior, crear condiciones de sustentabilidad política para un proceso de ajuste social que en otras circunstancias hubiera sido impensable.

En este contexto es relevante el hecho de que en los años de Menem se construyó un espacio de centroizquierda que alcanzó éxitos importantes en tiempos muy breves. Fue a partir del llamado "pacto de Olivos" de fines de 1993 - en el que la oposición radical encabezada por Alfonsín acuerda el apoyo de su partido a una reforma constitucional que permitía la reelección del Presidente de la Nación- que se produce un cambio de gran importancia en la configuración del sistema de partidos en la Argentina.

Un reagrupamiento de cuadros provenientes del peronismo enfrentados con el curso político del gobierno de Menem y de fuerzas de izquierda escindidas de los partidos más tradicionales de ese espacio, construyen el Frente Grande y consiguen una votación inédita en la elección de convencionales constituyentes. Dos años después, ya convertido en Frepaso con el agregado de otra corriente disidente del peronismo y los dos partidos en los que entonces estaba dividido el socialismo, el espacio de centroizquierda desplaza al radicalismo de la condición de segunda fuerza electoral en los comicios en los que es reelegido el presidente Menem.

La experiencia del Frepaso es, sin duda, un jalón muy importante para el proceso de constitución de una izquierda democrática en la Argentina. Fue, hasta el momento, el más alto nivel alcanzado de unidad de fuerzas progresistas que superó la barrera histórica de la división entre peronistas e izquierdas de origen no peronista. Su principal dirigente, Carlos *Chacho* Álvarez, venía de encabezar una corriente justicialista disidente con el menemismo, el llamado "grupo de los ocho". Y fue el promotor de una actualización discursiva del nuevo reagrupamiento progresista que está en la base de sus rápidos éxitos políticos y electorales.

El Frepaso no construye su estrategia opositora desde los tradicionales cánones antisistema de la izquierda o el peronismo revolucionario, sino desde la perspectiva de la lucha por reformas viables en la dirección de una mayor sensibilidad social, la transparencia política y la vigencia del orden republicano. Este giro político permite a la nueva expresión progresista proponerse como una fuerza con proyección de mayorías y pretensiones de gobierno, superando una cultura política progresista habitualmente propensa al testimonialismo y la marginalidad político-electoral.

Sin embargo, la coyuntura política trazaría límites concretos a la experiencia. Aun en condiciones de creciente desempleo y en el contexto de un proceso de desindustrialización y pérdida de competitividad productiva que presagiaba graves problemas a corto plazo, la estabilidad económica sobre la base de la convertibilidad paritaria entre el peso y el dólar se había convertido en un valor primario para la inmensa mayoría de la sociedad argentina. Ese sentido común, explicable después del incalculable trauma social que significó la hiperinflación, ponía límites a cualquier voluntad transformadora que no asegurara la continuidad de ese aspecto del programa económico. Al sacar del debate político los fundamentos de una orientación económica socialmente regresiva e inviable a mediano plazo, la situación privaba al progresismo de un sustento central: la posibilidad de establecer una política de desarrollo que diera sentido y carnadura a las invocaciones de justicia distributiva que constituían un esencial principio de diferenciación para una fuerza progresista.

A la vista de los acontecimientos que se sucedieron en el país, particularmente el derrumbe de la convertibilidad y la drástica modificación de los enfoques políticos y económicos sobrevenida desde entonces, es lógico que circulen en ambientes académicos y políticos que se identifican con la izquierda o el progresismo, críticas a la ambigüedad de la política del Frepaso, a su tendencia a seguir los humores de la opinión pública y a su incapacidad de instalar una agenda propia en materia productiva y de justicia social.

Tales discusiones dan cuenta, sin embargo, de un clima de ideas que por entonces recorría el mundo y que en nuestro país tuvo una audiencia popular excepcional después del incendio hiperinflacionario. Eran los años de esplendor de la "tercera vía" y otros experimentos de la izquierda europea en procura de

adaptarse a cambios civilizatorios de alcance mundial.

Desde la perspectiva que proporciona tanto la experiencia posterior del múltiple derrumbe que sobrevino en el país a fines de 2001, como el nuevo clima ideológico regional y mundial que sucede a las duras consecuencias sociales de la aplicación del Consenso de Washington, está completamente claro que una fuerza de izquierda no puede dejar de tener en el centro de su discurso y de su práctica un enfoque diferente con respecto a las relaciones entre Estado y mercado. Podría decirse que éste es un núcleo central del giro que se insinuó inmediatamente después del estallido de la crisis y tomó formas definidas tras la elección de mayo de 2003.

### 3 LA CRISIS DE LOS PARTIDOS Y LAS NUEVAS CONFIGURACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS

Asimismo, la caída de la convertibilidad y sus críticas consecuencias, marca el inicio de un nuevo ciclo político al que corresponden nuevas configuraciones en materia de partidos cuyas consecuencias, aún presentes, son centrales para la estrategia de construcción de una fuerza de izquierda democrática en la Argentina.

Sobre el telón de fondo de un clima de indignación generalizado contra la “clase política” se recorta una escena de crisis de los principales partidos que da como resultado una fragmentación en su interior y la volatilidad general en la conformación de nuevos partidos y coaliciones. Debe recordarse que en la elección presidencial de 2003 (la primera después del derrumbe) el justicialismo se presenta dividido en tres candidaturas presidenciales, una verdadera elección interna dentro de la general; y el radicalismo, que conserva su unidad formal, obtiene el más bajo caudal electoral de su historia: poco más de 2% de los votos.

No es extraño que en esas condiciones el nuevo Presidente, Néstor Kirchner, se pronunciara ya desde el gobierno por una reconfiguración del sistema de partidos que desembocara en la constitución de dos grandes coaliciones: de centroderecha y centroizquierda. Claro está que no era –no podía serlo cuando su emisor era el Presidente recién electo- una formulación prescriptiva hecha

desde una perspectiva neutral. Por el contrario, se trataba de una estrategia de construcción de poder que resultaba decisiva, a la vista de la debilidad electoral de origen que tenía el nuevo gobierno.

Con ese postulado reorganizador como base, Kirchner fue desarrollando un conjunto de iniciativas reformistas que le permitieron articular un discurso que presentaba su liderazgo como expresión de un reagrupamiento progresista. Así impulsó el cambio de una Corte Suprema que había perdido toda independencia en su apoyo incondicional al gobierno de Menem; negoció desde posiciones firmes y soberanas la deuda pública en default; desarrolló una política contra la impunidad de los crímenes del terrorismo de Estado y recuperó la práctica de los convenios colectivos de trabajo, lo que impulsó un activismo sindical que, siendo tradicional en el país, había sido totalmente opacado en los anteriores catorce años. Desde esa plataforma práctica el gobierno convocó, para tareas relevantes de la nueva gestión, a una gran cantidad de cuadros dirigentes que habían dado forma a la experiencia del Frepaso.

Esta posición de la fuerza gobernante produjo y sigue produciendo tensiones y desafíos a los sectores potencialmente concurrentes en una nueva coalición progresista. Tensiones y desafíos que atraviesan tanto a los movimientos sociales como a los espacios políticos que se reivindican como tales.

El gobierno surgido en 2003 adoptó una línea de activación de las demandas populares, particularmente entre los trabajadores organizados. Cuenta, en ese sentido, con el apoyo de la principal de las centrales de trabajadores argentinos, la CGT, actualmente conducida por el dirigente del sindicato de camioneros, Hugo Moyano. A pesar de provenir de la vieja tradición del peronismo sindical, sistemáticamente criticada por el progresismo social y político por sus prácticas antidemocráticas y poco transparentes, Moyano fue uno de los referentes sindicales que mantuvo posiciones antagónicas al proceso de reformas promercado y a la dirigencia gremial que las apoyó.

La otra central sindical, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), tiene en su interior una pluralidad de posiciones ante el gobierno; su líder principal, Hugo Yasky, mantiene una actitud de respaldo a las principales iniciativas del gobierno (como las retenciones móviles al agro y la estatización del régimen jubilatorio)

y, al mismo tiempo, se pronuncia críticamente por la persistencia en el centro del dispositivo gubernamental de cuadros decisivos del peronismo que auspiciaron las reformas neoliberales.

Las iniciativas gubernamentales potenciaron además el peso político de otras organizaciones sociales muy representativas de diferentes procesos conflictivos de la política argentina de las últimas décadas. El movimiento de derechos humanos (especialmente las Madres y Abuelas) ha establecido una activa política de apoyo a las medidas oficiales contra la impunidad y participa orgánicamente en diferentes iniciativas que desarrolla el gobierno en la materia. Existe, a pesar de eso, un debate en el interior de los organismos de derechos humanos acerca del grado de apoyo que conviene dar a la gestión del gobierno en su conjunto. Sin embargo, pueden considerarse, al anterior gobierno de Néstor Kirchner y al actual de Cristina Fernández, como los dos gobiernos mejor relacionados con este sector de la sociedad surgido de la lucha contra el terrorismo de Estado.

El gobierno ha promovido también hacia un lugar de consideración a las llamadas organizaciones "piqueteras" que hoy prefieren autodefinirse como "movimientos barriales". Se trata de las organizaciones surgidas en la segunda mitad de la década del noventa, como expresión de la lucha de los trabajadores desocupados. Su método principal de lucha: el "piquete", o sea el corte de rutas y calles para lograr la visibilidad del reclamo, los convierte en protagonistas activos de la política por su capacidad de intervención en la vida cotidiana de la sociedad.

Una buena parte de estas organizaciones apoyan al gobierno y participan en diferentes actividades estatales vinculadas con la gestión de los planes sociales dirigidos a promover a los sectores excluidos. También en este caso hay divisiones: existen organizaciones barriales de este origen que desarrollan una activa oposición al gobierno. Incluso, apoyan movilizaciones de sectores, como los productores agrarios, muy diferentes en sus intereses concretos a la de los propios trabajadores desocupados.

En síntesis, puede hablarse de una variedad de actitudes y relaciones para con el gobierno, por parte de las organizaciones sociales. Sin embargo, hay que poner de relieve dos cuestiones importantes: la primera, es que los cinco años de

gobierno kirchnerista han sido de activación de los sectores populares, después de más de una década en la que estos ocupaban sitios marginales en la realidad política argentina; la segunda es que, en correspondencia, se ha creado una dinámica de relaciones entre actores sociales y Estado totalmente antagónica a la que primó en los años anteriores. La realidad argentina de estos años, y particularmente la de los últimos meses, señala la extraordinaria importancia de esta cuestión. La crisis de 2001 significó un grave deterioro de las mediaciones institucionales, particularmente de los partidos políticos. En esas condiciones han proliferado iniciativas de "autoconvocatorias" en distintos sectores sociales. Es decir, movilizaciones sociales al margen de toda mediación orgánica.

Un caso paradigmático es el de la Asamblea de Gualeguaychú, que mantiene cortada la ruta que comunica a nuestro país con Uruguay desde hace más de dos años en reclamo por la supuesta contaminación que produciría la pastera Botnia en la localidad costera uruguaya de Fray Bentos. Ese tipo de movilizaciones constituyen espacios de desafío muy directos a la potestad del Estado y han sido adoptados por las organizaciones empresarias del agro en su reciente larga protesta contra la política del gobierno en el sector.

Este cuadro confirma el hecho de que un gobierno que pretenda impulsar cambios en un sentido de reindustrialización y redistribución del ingreso tiene que contar con la resistencia de aquellos sectores que se consideran perjudicados por el rumbo. En consecuencia, el apoyo y la capacidad de movilización de los sectores beneficiados por las reformas es una condición central para el avance de ese proceso.

Desde el punto de vista de la política, y si tomamos a los cuadros y dirigentes del Frepaso como puntos de referencia orientadores para hacer un mapa de la actual realidad, tendríamos tres grandes bloques. Una parte de esos dirigentes actúan hoy en el gobierno y forman parte de modo más o menos activo de su dispositivo político. Otro sector viene actuando en la oposición con posturas críticas. Y un tercer grupo actúa en gobiernos locales, y en el de la provincia de Santa Fe, con posiciones de independencia respecto del gobierno nacional pero sin situarse en una oposición cerrada.

## 4 REFORMAS JURÍDICAS Y CAMBIOS POLÍTICOS

Este trabajo plantea que la insuficiente diferenciación política y la consecuente volatilidad de las alianzas –construidas básicamente en torno a liderazgos forjados en la relación con la opinión pública a través de los medios de comunicación- constituyen la debilidad principal de la política argentina.

Es muy sugerente al respecto la afirmación que hacen Constanza Moreira y Verónica Pérez en su estudio sobre el caso uruguayo: *“Con la irrupción del FA, la vieja política ‘catch all’ del bipartidismo uruguayo parece haberse alterado sustancialmente. Ha aparecido un partido con bases sociales diferenciadas: en sus élites y en sus electores<sup>1</sup>. Al hacerlo ha empujado también a la diferenciación social de las bases de los partidos tradicionales. Esta diferenciación de las bases sociales, al mismo tiempo, muestra una consistencia muy importante con el eje ideológico ‘derecha-izquierda’ ”.*

Si comparamos los datos que el mismo trabajo muestra sobre los niveles de interés de la opinión pública uruguaya con los de la Argentina (claramente más bajos), ellos parecen confirmar la hipótesis de que la diferenciación ideológica y de bases sociales de la política contribuye a cerrar, aunque sea parcialmente, la brecha entre sociedad y política. En los últimos años, la volátil configuración política argentina ha dado lugar a una incesante circulación de dirigentes de uno a otro espacio político y a un opacamiento extremo de los partidos en la escena pública.

El desencanto en relación a la política, con la radicalidad que se ha expresado en la Argentina, es a su vez inseparable de un conjunto de situaciones catastróficas en el terreno económico, particularmente la hiperinflación y la quiebra del programa de convertibilidad. Sin embargo, es la indiferenciación de la “oferta política” la que ha bloqueado la posibilidad de que la responsabilidad por los malos gobiernos sea cargada sobre los hombros del partido político que sostuvo la gestión.

---

<sup>1</sup> Constanza Moreira y Verónica Pérez, Partido, gobierno y sociedad en el “giro a la izquierda” en América Latina: el caso uruguayo (Frente Amplio), *paper* para el Foro de Partidos Progresistas, San Pablo, diciembre 2008.

Los dos grandes partidos gobernaron alternativamente desde la recuperación de la democracia. Lo cierto es que sus diferencias públicas tuvieron una relación más directa con la condición en la que cada uno estaba –gobierno u oposición– que con los enfoques programáticos que sostenían. La Alianza, compuesta por la UCR y el Frepaso, reemplazó al peronismo menemista en el gobierno. Pero su rumbo político fue idéntico al anterior en lo fundamental. Esto permite la curiosidad de que sea el propio Partido Justicialista el que, bajo la presidencia de Kirchner, retome sus banderas populares tradicionales, aun sin un cambio programático explícito ni un relevo de dirigentes de cierta importancia.

La mimetización en la práctica de gobierno y la carencia de señas ideológicas reconocibles ha favorecido un clima antipolítico que los sectores más conservadores de la sociedad argentina promueven intensamente. En diciembre de 2001 hubo multitudes en las calles que gritaban “que se vayan todos”. Después de 2003 asistimos a un proceso de recuperación “desde arriba” de la autoridad y del lazo político en el país. Pero el vínculo entre sociedad y política es frágil y tenemos una legitimidad política básicamente sustentada en los resultados.

En ese contexto, la necesidad de cerrar la brecha entre los partidos políticos y la ciudadanía suele enunciarse bajo la forma del reclamo de la “reforma política”. Lo que suele formularse con ese nombre es una reforma jurídica de la política; es decir, la modificación de reglas de juego políticas y electorales, orientadas a una mayor transparencia y “accountability” de los representantes hacia sus representados.

No corresponde subestimar la importancia de reformas de ese tipo en las reglas de juego de la práctica política. Sobre todo, si se logran fortalecer los mecanismos de control y sanción de las infracciones por parte de la justicia: el problema no es tanto la falta de reglas o su insuficiencia sino la enorme facilidad que tienen los partidos para burlarlas. Pero conviene insistir en que una perspectiva progresista de la transformación de estas prácticas tiene que poner el acento en otros sitios.

Claramente la desafección política argentina no es hija de la mala legislación al respecto. Cuando en los meses de la transición a la democracia, antes de la

primera elección democrática en 1983, la ciudadanía se afilió masivamente a los partidos y participó de modo entusiasta en la campaña electoral, las reglas de juego eran esencialmente las mismas que ahora. Incluso desde entonces algunos procedimientos se han perfeccionado.

El principal déficit de la política y los políticos argentinos está en la genérica incapacidad para establecer proyectos y metas políticas alternativas claramente formuladas. La participación ciudadana en política suele estar movilizadora por la sensación de que está en juego algo importante, que nos concierne a todos. Durante los últimos meses vivimos en Argentina una etapa de activación política con pocos antecedentes cercanos. Adherentes y opositores a la política de retenciones a la exportación de granos impulsada por el gobierno de Cristina Fernández, ganaron las calles y se pronunciaron de una u otra manera. El hecho de que el conflicto girara en torno a dirigentes sociales y que los partidos políticos aparecieran en un plano secundario, ilustra el problema que aquí estamos planteando.

Nuestra escena política fluctúa desde situaciones de consenso generalizado, en las que todos los actores parecen querer lo mismo y discuten por la forma de llevarlo a cabo, hasta la práctica de explosiones inorgánicas de conflictos, planteados muchas veces en términos inconciliables y terminales. Esa oscilación -particularmente en su fase intensa y polar- tiene el efecto de una vulnerabilidad del sistema político y tiende a un recurrente clima de ingobernabilidad.

En otras palabras, estamos diciendo que la política de partidos que está haciendo falta, y de la que el progresismo tiene que hacerse cargo, no es la de la administración prolija y burocrática de una "cosa pública" preestablecida, sino la de sujetos capaces de construir la escena, de expresar las diferencias y generar rumbos, al mismo tiempo que se comprometan en la canalización pacífica y civilizada de los disensos.

El sistema de partidos argentino sigue careciendo de ese clivaje ordenador y dador de sentido. Sin embargo, es necesario reconocer que la experiencia del actual gobierno fue y es un aporte importante en esa dirección. La intuición de que en el país y en la región (ahora en todo el mundo) se están modificando certezas de época que abarcaron más de tres décadas -desde que

progresivamente el capitalismo fordista y keynesiano de la segunda posguerra fue desplazado por la globalización neoliberal hegemonizada por el capital financiero- es un mérito indiscutible del kirchnerismo. Razonablemente esa intuición fue inicialmente acompañada por el impulso de un reagrupamiento de fuerzas políticas que genéricamente podrían ser llamadas “neodesarrollistas”.

La “transversalidad” primero y la “concertación plural” después, fueron la manera de convocar desde el gobierno un nuevo reagrupamiento de fuerzas en sostén de un proyecto “posneoliberal”. El hecho es que hasta ahora ninguno de esos ensayos pasó de ser una insinuación. O, en el mejor de los casos, fue la puesta en marcha de experimentos de coalición electoral que, de un modo u otro, terminaron girando en torno a la órbita del peronismo.

La construcción de una fuerza de izquierda democrática con aspiración de mayorías y de gobierno, enfrenta complejos desafíos. Después de alcanzar el gobierno, el kirchnerismo se ha desplazado de su orientación inicial -la de generar un amplio espacio de centroizquierda, plural por su composición- hacia un compromiso creciente con la estructura tradicional del Partido Justicialista.

Las corrientes progresistas que apoyan la gestión, y en muchos casos participan de ella, no han alcanzado un grado de estructuración propia que les permita incidir en el rumbo de gobierno y crecer políticamente. Al mismo tiempo, entre los sectores progresistas que optaron por actuar al margen de todo compromiso con el kirchnerismo se profundiza una diferenciación. Algunas de esas corrientes y dirigentes se han ido inclinando a posiciones de duro enfrentamiento con el gobierno; animaron el conflicto agrario sin una mínima diferenciación respecto de las consignas más abiertamente conservadoras, y se orientan a establecer alianzas electorales fuertemente marcadas por un espíritu contestatario respecto del gobierno y sin claros perfiles programáticos alternativos.

Mientras tanto, otros sectores progresistas críticos del gobierno -particularmente en lo que atañe a su búsqueda central de apoyos en el peronismo- han intentado combinar el respaldo de un rumbo reformista con la discusión de aspectos de las iniciativas más importantes. A pesar de que estos sectores (centralmente las fuerzas emigradas del ARI por el giro a la derecha de su máxima dirigente, Elisa Carrió) terminaron oponiéndose a la aplicación de

retenciones móviles, dejaron claro que lo hacían por desacuerdos con su implementación y no por su sentido estratégico. Finalmente, aportaron a que el proyecto de eliminación de la jubilación por capitalización individual corrigiera algunos defectos y votaron a favor de la iniciativa.

Es importante el hecho de que el progresismo cuenta con un gobierno provincial, el de Santa Fe, y con varios gobiernos locales, entre ellos el importante municipio de Morón. Se trata de una significativa fuente de experiencia y un punto de partida para articulaciones políticas de nivel superior. Sin embargo, la izquierda democrática no ha resuelto todavía el gran dilema que le plantea la existencia de un proceso político que recoge en la práctica de gobierno muchos de los postulados programáticos principales del progresismo y que, al mismo tiempo, se apoya en una estructura cuyos antecedentes cercanos habilitan el escepticismo respecto de su compromiso con la política en curso. De hecho, el peronismo está sufriendo un nuevo proceso de diferenciación entre quienes respaldan plenamente al gobierno y quienes se orientan a participar en alianzas con la derecha política.

Una vez más la tradición de izquierda de cuño socialista, enfrenta el dilema clásico de la actitud ante el peronismo. Al mismo tiempo, los sectores del peronismo que impulsan un nuevo proyecto de país tienen ante sí el desafío de avanzar en un curso renovador de carácter plural y de evitar que las reformas impulsadas por el kirchnerismo sean absorbidas por una maquinaria como la del justicialismo, atravesada por visibles compromisos con el modelo de país que se pretende transformar. Ambas "almas" de la izquierda argentina están ante un riesgo concreto.

La izquierda de origen socialista está ante el riesgo de quedar nuevamente absorbida por alianzas de corte antiperonista históricamente divorciadas de los actores populares sin cuyo apoyo no hay un reformismo avanzado y consistente en la Argentina. El peronismo de corte popular, si no se orienta a una construcción plural que incluya a la izquierda de inspiración socialista, puede quedar encerrado en los límites del peronismo clientelizado y conservador.

Si quedara trunco el proyecto de una concertación progresista plural por sus tradiciones y su cultura, eso constituiría una involución del sistema político. Con

el pretexto de crear una “democracia de consenso” se estaría volviendo a un sistema de partidos cartelizado, sin claras señas de identidad política y expuesto a los estremecimientos de las recurrentes crisis de la sociedad argentina.

Esa reconfiguración del sistema de partidos podría ser considerada el principal desafío de las fuerzas que se reclaman progresistas o de izquierda. Es un desafío que exige de todos sus afluentes potenciales un alto grado de amplitud y generosidad política; una renuncia explícita y práctica a considerar la propia cultura, el propio pensamiento y la propia historia como las únicas dignas de ser llamadas de izquierda.

## 5 LOS DESAFÍOS DE LA CRISIS: A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es indudable que la crisis económica que se extiende por todo el mundo ha producido un brusco cambio de escenario para los partidos populares y progresistas que gobiernan en la región. Este escenario parece mostrar dos caras. Por un lado, como afirma Iole Iliada Lopes en su trabajo sobre el caso brasileño: *“la principal víctima (de la crisis) hasta el momento, fue la retórica neoliberal”*<sup>2</sup>. Desde ese punto de vista y tal como la misma Lopes argumenta acertadamente, existe una oportunidad política para las fuerzas de izquierda en la región: la de confrontar sus propios postulados sobre la necesidad de un activo intervencionismo público a favor del desarrollo productivo y una justa distribución de la riqueza, con el “pensamiento único” que la derecha neoconservadora impuso desde el proceso de reformas iniciado por Reagan y Thatcher en la década del ochenta.

Sin embargo, existe otra cara del desafío: la que implica reconocer el extendido predicamento de una versión del pensamiento progresista que adoptó como propio buena parte del sentido común de la ideología rectora en el mundo capitalista, desde las grandes transformaciones de mediados de la década del

---

<sup>2</sup> Iole Iliada Lopes, Desafíos para um novo período histórico: a crise, o pós-neoliberalismo e os partidos progressistas. Um olhar a partir de realidade brasileira, paper para Foro de Partidos Progresistas, San Pablo, diciembre 2008.

setenta. Se trata de un viraje que incluyó centralmente al laborismo inglés y a parte de la socialdemocracia europea bajo el rótulo de la tercera vía. Una variante centrista y tecnocrática del pensamiento reformista que presentó a la tradición de "centroizquierda" como la más eficaz de administrar las reformas promercado en el seno de la Unión Europea.

Esa matriz ideológica influyó considerablemente en el proceso de ascenso del reformismo en nuestra región, sobre la base de las enormes restricciones de los estados nacionales –particularmente en países dependientes y vulnerables como los nuestros- para ejecutar políticas en sentido adverso a las recomendaciones de los organismos de crédito internacionales y de la principal potencia mundial.

La oportunidad de afirmar un pensamiento estratégico alternativo y consistente para la actual etapa crítica, obliga a hacer cuentas con la experiencia del progresismo en nuestra región. Como ya se ha dicho, la crisis argentina trastocó el paisaje de ideas y creencias en el país, a la vez que facilitó la apertura de un proceso de reformas en clave francamente heterodoxa, después de que la centroizquierda compartiera el gobierno y acompañara el trágico final de la Alianza sin producir quiebres en el sentido común mayoritario favorable a la continuidad del modelo neoliberal.

Por otro lado, como se afirmara durante las deliberaciones del último "Foro de partidos progresistas del Cono Sur"<sup>3</sup>, los pueblos de la región van a juzgar a nuestros gobiernos por el desempeño en relación a la crisis. No alcanzará con levantar un acta, ciertamente justa, de acusación contra las políticas de desregulación financiera llevadas a cabo por los países más desarrollados (Estados Unidos en primer lugar) como grandes responsables del colapso actual. Serán los gobiernos los que deberán rendir cuentas por los costos en términos de empleo y deterioro social que sobrevengan con la crisis.

La crisis obliga, por lo tanto, a acelerar los tiempos de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo que hasta ahora solamente se ha insinuado en una nueva relación entre Estado y mercado. La situación en la

---

<sup>3</sup> Se trata del senador chileno Carlos Ominami.

mayoría de nuestros países es mejor que en otras circunstancias críticas. Pero ésta no es una crisis más, sino la más potente que afecta al mundo capitalista desde 1930.

Una gran prueba que deberán rendir los gobiernos populares en nuestra región es la de la articulación de sus políticas para la reducción de los daños sociales. El Mercosur, la Unasur y otras instancias integradoras y cooperativas deberán ser actores centrales para establecer el modo en que la región enfrente esta circunstancia. Con todos los peligros que tiene la situación, puede decirse que las grandes fuerzas políticas que cambiaron la historia surgieron y se desarrollaron en tiempos turbulentos. Existen muchos indicios de que no estamos ante una tormenta pasajera sino ante un cambio de época, ante la declinación de un modo de desarrollo capitalista que no consiste solamente en las reglas del funcionamiento económico sino en una cultura de las relaciones humanas y de las relaciones con el entorno natural.

La izquierda tiene sentido porque presupone siempre un proyecto transformador. Y la época está exigiendo un proyecto transformador. No lo encontraremos en los dogmas ya transitados y fracasados. No debemos buscarlo tampoco en la exclusividad de una tradición o de una identidad política. Son tiempos de apertura mental, de audacia y de creatividad. En la Argentina, tenemos que constituir un nuevo sujeto político de izquierda en tiempos de enormes transformaciones a escala regional y mundial.

B R A S I L

---

**DESAFIOS PARA UM NOVO PERÍODO HISTÓRICO:  
A CRISE, O PÓS-NEOLIBERALISMO  
E OS PARTIDOS PROGRESSISTAS.  
UM OLHAR A PARTIR DA REALIDADE BRASILEIRA**

Iole Iliada Lopes\*

\* Doctora en Geografía Humana por la Universidad de São Paulo (USP), defendió la tesis titulada El territorio y los Estados pos-nacionales: un abordaje geográfico de las teorías recientes de Jürgen Habermas, donde sustenta críticas a las formulaciones de ese filósofo sobre las posibilidades de creación del Estado cosmopolita de inspiración kantiana. Profesora universitaria, fue directora del Sindicato Nacional de Docentes de las Instituciones de Enseñanza Superior (ANDES-SN). Actualmente es directora de la Fundación Perseu Abramo, siendo responsable del Núcleo de Cooperación Internacional, además de ser miembro suplente del Directorio Nacional del PT.



# 1 IMPASSES E DESAFIOS DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS: CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A IMAGEM DOS PARTIDOS PROGRESSISTAS NA SOCIEDADE

Após cerca de 35 anos de hegemonia, o ideário neoliberal parece ter sido ferido de morte. Uma crise econômica com epicentro na maior potência do mundo colocou a nu, mais uma vez, a incapacidade do mercado de se auto-regular e de agir como “espectador imparcial”, tal qual propugnava Adam Smith. Ninguém menos que Alan Greenspan, o ex-todo-poderoso presidente do Fed (*Federal Reserve*)<sup>1</sup>, chamado de “maestro” por diversos economistas alinhados com as políticas de desregulamentação financeira, reconheceu: “Aqueles que confiaram no interesse das instituições de crédito para proteger o patrimônio do acionista - inclusive eu - estamos atônitos e em estado de perplexa descrença”<sup>2</sup>.

Diante de uma crise de tais proporções, que parece atingir o núcleo do sistema capitalista, os sinais emitidos por governos, empresários, economistas, intelectuais e agentes públicos em geral são de surpresa, dúvidas e incertezas. E as primeiras medidas tomadas visam conter os efeitos mais imediatos da retração da liquidez, do crédito e dos níveis de confiança no mercado. Mas parece haver consenso sobre o fato de que mudanças mais profundas no sistema financeiro e econômico internacional serão incontornáveis.

Em meio ao catastrofismo que contagia os agentes econômicos, torna-se lugar-comum a idéia de que estamos diante do fim de um ciclo. A conclusão a que muitos chegam é que a era da desregulamentação esgotou-se, e que um novo período de inspiração keynesiana, como aquele do pós-guerra, seria agora necessário. Os indícios disso poderiam ser observados nas medidas tomadas pelos principais países do mundo, nos quais o Estado já estaria intervindo nos mercados, através da injeção de recursos no sistema financeiro ou mesmo da aquisição de parte dos ativos das instituições bancárias, procedimento identificado como uma “estatização” – palavra proscrita até então pelo ideário neoliberal.

---

<sup>1</sup> Alan Greenspan presidiu o Fed (banco central dos EUA) entre 1987 e 2006.

<sup>2</sup> Frase proferida durante audiência pública na Câmara dos Representantes dos EUA, em 23/10/2008 (cf. O Globo: <http://oglobo.globo.com>, Caderno Economia, 23/10/2008).

Aliás, ao anunciar a criação de um “fundo soberano” para investir na indústria francesa, Nicolas Sarkozy, político de estirpe liberal, teria proclamado a morte “da ideologia da ditadura dos mercados e do Estado impotente”, defendendo a necessidade de uma “refundação do Capitalismo”<sup>3</sup>.

Está em curso, sem dúvida, uma disputa pelas interpretações dos significados da crise, cujas dimensões, duração e conseqüências ainda são difíceis de prever. Mas não parece exagero dizer que a principal vítima, até o momento, foi a retórica neoliberal. E os níveis de aturdimento e catastrofismo revelados nos discursos nos permitem referendar aquela analogia, já feita por alguns, de que a “*queda do muro de Wall Street*” equivale, para os setores políticos e sociais de direita, ao fenômeno histórico representado pela “*queda do muro de Berlim*” para as forças de esquerda.

Se a direita entra em crise ideológica, o ideário neoliberal é posto em xeque e parece ser unânime a conclusão de que “chegou a hora da política”<sup>4</sup>, mais que nunca o momento parece propício para que os partidos políticos progressistas tomem a iniciativa, e atuem decididamente para transformar estruturalmente a sociedade e o mundo, inaugurando uma nova ordem internacional pautada pelos valores que compõem a plataforma das forças políticas de esquerda.

Mas no exato período em que se abre essa oportunidade histórica, a crise ideológica da esquerda parece cobrar seus efeitos, especialmente entre os partidos políticos, que, se outrora eram os portadores de um projeto histórico alternativo, acabaram muitas vezes por adaptar-se à ordem vigente, conformando-se em administrar seus efeitos e reduzir seus danos – isso quando não se tornaram eles mesmos os protagonistas da implantação do modelo neoliberal, modelo esse que agora parece entrar em colapso. Tal situação foi sintetizada recentemente por José Saramago, que em recente artigo nos pergunta: “onde está a esquerda?”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> “Crise acabou com ‘ditadura dos mercados’, diz Sarkozy”. Folha On-Line: [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), 23/10/2008.

<sup>4</sup> A frase foi proferida por Lula no discurso de abertura da 63ª sessão da Assembléia Geral da ONU, em 23/09/2008.

<sup>5</sup> Essa provocativa pergunta é exatamente o título do artigo do autor que foi publicado em O Caderno de Saramago: <http://caderno.josesaramago.org> em 01/10/2008.

A esse respeito, assinalou recentemente o sociólogo Ricardo Musse: “A crítica de Marx ao capitalismo readquire atualidade precisamente quando a prática política inspirada no marxismo passa por seu momento de maior descrédito. O paradoxo é ainda maior quando se recorda que o marxismo viveu seu apogeu político e intelectual no Ocidente no período em que a regulação estatal desmentia a linha geral de ‘O Capital’”<sup>6</sup>.

Poderíamos dizer então que, assim como a queda do muro de Berlim não atingiu apenas a esquerda pró-soviética, tendo cobrado seus efeitos sobre todas as vertentes progressistas, a queda do muro de *Wall Street* também não atingiu somente os neoliberais convictos, mas abalou os setores que, mesmo sendo contrários àquele modelo, de fato não acreditavam mais na possibilidade de sua superação.

Se isso é verdade, então parece ser necessária, mais que nunca, uma retomada do debate teórico e ideológico, assim como da pauta das grandes reformas estruturais e das profundas transformações organizativas. E parece claro que quem conseguir interpretar melhor o que está se passando e propor as saídas políticas mais adequadas para a construção dessa nova ordem alternativa, poderá responder com maior propriedade à questão lançada por Saramago e aos desafios do próximo período histórico.

### 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA CRISE

A crise atual deve ser compreendida como a manifestação de uma instabilidade histórica mais ampla, com múltiplas faces: econômica, política, alimentar, energética, ambiental e bélica. Ela possui evidentemente causas conjunturais, entre as quais poderíamos citar a conduta ultra-liberal do *Fed* e o incentivo ao endividamento público e privado promovido pelos governos norte-americanos nos últimos 25 anos. Mas só pode ser compreendida em toda sua profundidade se tivermos em conta também suas causas estruturais.

---

<sup>6</sup> MUSSE, Ricardo. Observações sobre o desastre econômico. Revista Trópico: [www.pphp.uol.com.br/tropico](http://www.pphp.uol.com.br/tropico), 28/10/2008.

Aliás, é possível dizer que uma crise com tais características não é uma derrapagem no percurso histórico do modo econômico vigente, mas um elemento constitutivo de sua lógica.

Nesse sentido, a situação de ebulição econômica atual tem sua origem nos anos 1970, quando, para buscar superar a crise então vivida pelo capitalismo, deu-se início a um verdadeiro movimento ideológico, político, militar e econômico, que produziu o que chamamos de hegemonia neoliberal.

Naquela ocasião, a ordem econômica que vigorava no mundo desde o Pós-Guerra chegara a seu esgotamento. Os mecanismos de regulação monetária e financeira que haviam sido acordados por 44 países na Conferência das Nações Unidas realizada em Bretton Woods apareceram então como um entrave à manutenção e ampliação dos níveis de acumulação de capital.

O caráter redistributivista do Estado do bem-estar social, mesmo em suas versões atenuadas, passou a ser responsabilizado pela crise econômica, como um entrave ao exercício da "liberdade econômica", da "eficiência", da "competitividade" e do "empreendedorismo", considerados como as grandes virtudes inerentes ao capitalismo.

A partir de um ambiente político favorável, alcançado com as vitórias de Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher na Inglaterra, uma importante alteração do sistema econômico internacional foi operada, visando desmontar aquelas políticas anticíclicas que deram base à expansão capitalista dos "30 anos dourados" do Pós-guerra.

Os efeitos nocivos desse modelo, do ponto de vista social e no que se refere ao aumento da desigualdade mundial, são conhecidos. Mas mesmo do ponto de vista estritamente econômico, esses efeitos foram contraditórios. Por um lado, houve uma efetiva ampliação da acumulação capitalista e, em alguns lugares do mundo, sobretudo nos primeiros anos do século XXI, um aumento da produção e dos níveis de consumo. Por outro lado, esse crescimento foi obtido, em grande medida, graças a uma financeirização sem precedentes da economia mundial, em que uma parte significativa do dinheiro circulante assumiu a feição de "capital fictício", não sendo reinvestido efetivamente na produção e não

possuindo qualquer relação direta com a riqueza real produzida.

É preciso destacar que a introdução dessas medidas, que visavam resolver um problema de acumulação do sistema econômico, foi possível graças a uma conjuntura de absoluta hegemonia do capitalismo, hegemonia essa obtida após a derrocada da URSS e do chamado "campo socialista", e a perda de força, poder e influência da esquerda em geral, sobretudo nos países centrais.

A contraface dessa hegemonia do capitalismo, do ponto de vista geopolítico, foi a consolidação dos EUA como única superpotência no cenário internacional, e o fim a bipolaridade que marcou o período do Pós-guerra.

## 1.2. EFEITOS DO NEOLIBERALISMO SOBRE OS PARTIDOS DE ESQUERDA E PROGRESSISTAS

A derrota sofrida pelas esquerdas, visível para todos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990<sup>7</sup>, abriu caminho para mudanças estruturais nas relações sociais e políticas, e também para a difusão de um novo conjunto de idéias e valores bastante distintos daqueles defendidos pelas forças progressistas. Nesse sentido, podemos enumerar, de forma sintética:

1. As mudanças objetivas ocorridas no processo produtivo, tais como a ampliação do desemprego estrutural e das formas precarizadas de contratação da força de trabalho. Estas mudanças objetivas foram acompanhadas de uma diminuição do poder de mobilização e organização dos sindicatos;

2. As alterações ocorridas na distribuição da riqueza nacional, inclusive a retração das políticas sociais. O empobrecimento resultante impactou também o comportamento dos setores médios, fazendo crescer o conservadorismo ideológico e o preconceito contra as camadas mais pobres da população;

---

<sup>7</sup> Parece inegável que o desmonte da URSS, em 1991, independentemente da avaliação que façamos do "modelo soviético", acelerou esse processo, que resultou em um retrocesso nas conquistas políticas, econômicas e sociais da classe trabalhadora em todo o mundo.

3. O enfraquecimento político e ideológico das idéias da esquerda junto às classes trabalhadoras, reforçando a hegemonia do pensamento conservador e favorecendo a disseminação, entre os trabalhadores, de uma cultura baseada na primazia do indivíduo sobre a coletividade, do privado sobre o público, da competição sobre a solidariedade;

Nos anos 1990, para adaptar-se a esse processo, grande parte dos partidos social-democratas e comunistas passou por mudanças estratégico-programáticas.

Muitos partidos comunistas derivaram para formulações de tipo social-democrata (ou seja, centradas na idéia de realizar reformas para melhorar as condições de vida das maiorias sociais, sem tocar nos fundamentos do capitalismo). E muitos partidos social-democratas (mas também alguns comunistas) derivaram, por sua vez, para formulações de tipo neoliberal (ou seja, centradas na idéia de que o bom funcionamento da sociedade e até a melhoria nas condições de vida dependem do livre-funcionamento do capitalismo).

Esse triunfo das idéias neoliberais, embora tenha sido avassalador, parece ter durado pouco. As contradições da ordem capitalista vitoriosa logo se tornaram evidentes, sendo objeto de crescente contestação por parte de intelectuais, movimentos sociais, partidos políticos e, finalmente, de governos em várias regiões do mundo, mas principalmente na América Latina – onde se instalou, desde o final da década de 1990, uma conjuntura histórica nova, marcada pela ascensão de governos identificados com um ideário político progressista, e apoiados por forças de esquerda.

### 1.3. O NEOLIBERALISMO E A POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, a hegemonia do pensamento neoliberal, as alterações objetivas provocadas por esse novo padrão de acumulação (que, em certo sentido, teve na América Latina seu principal laboratório) e os impactos da queda do Muro de Berlim trouxeram como consequência, paralelamente às teses do fim da história e do fim do Estado, a idéia do “fim da política” – ou, como preferem alguns autores, de “despolitização da política”.

O aumento das desigualdades sociais produzido pelo modelo neoliberal fragmentou profundamente o tecido social, ampliando o abismo entre as maiorias empobrecidas e as minorias que enriqueceram ainda mais. Este fenômeno enfraqueceu a idéia de “bem comum”, de “interesse coletivo”, fundamentos tradicionais da atuação política. Ao mesmo tempo, a lógica da *privatização*, invadindo todos os setores da vida social, esvaziou de sentido a idéia da representação política, que só pode ser exercida nos espaços *públicos*. Nesta sociedade pretensamente organizada pelo mercado, quanto mais fortes são os interesses privados, maior sua capacidade de se impor sobre o conjunto da sociedade, que, incapaz de encontrar os canais para ver suas demandas atendidas, acaba por desacreditar completamente dos poderes públicos e da representação política.

As condições impostas pelos organismos financeiros internacionais para os países que se tornaram devedores ou que desejavam obter novos empréstimos, com a anuência dos governos neoliberais de plantão, resultaram em cortes de gastos sociais e em abertura ao capital externo, que apareciam para a sociedade como obrigatórios e indiscutíveis. Assim, aparentemente os Estados não tinham nenhuma autonomia na tomada de decisões na área econômica, o que ampliava a sensação de que a “política” era impotente, e de que a alternância de poder nada poderia mudar.

As dificuldades econômicas geradas durante o período neoliberal colocaram a preocupação com a sobrevivência material como central para as sociedades latino-americanas, e geraram uma espécie de “insatisfação democrática” (já que havia a equivocada percepção de que a redemocratização, que coincidiu em muitos países da região com a implantação do modelo neoliberal, havia agravado os problemas sociais).

A perda de representatividade política deu lugar a um “representativismo”, na medida em que indivíduos, movimentos sociais, ONGs, mas também meios de comunicação, igrejas etc., politizaram sua representatividade social para ocupar o lugar dos partidos e das instituições eminentemente políticas. No caso dos meios de comunicação, chegaram a converter-se em um anti-poder contra governos e partidos que se põem contrários aos poderes econômicos de seus proprietários ou de seus aliados de classe. E seu poder ampliou-se, tendo em

vista a condição de espetáculo de que se revestiu a política, onde só os que aparecem na mídia existem politicamente. Além disso, a mídia converteu-se em porta-voz dessa nova categoria chamada “opinião pública”, que ela não só expressa, mas produz e manipula<sup>8</sup>.

Diante desse quadro, muitos partidos políticos, inclusive os progressistas, tenderam a ceder às novas regras do jogo e rebaixar seu programa, abandonando as declarações de princípios e os projetos estratégicos. Trata-se agora de “conquistar o eleitor”, mesmo que para isso seja necessário esvaziar o discurso de um significado mais profundo – ou não dizer nada que possa contrariar o *mainstream* –, justamente para alcançar votos em todos os segmentos sociais, obter o apoio de outras forças políticas, recursos financeiros dos que detêm o poder econômico ou a simpatia e beneplácito dos meios de comunicação. O resultado disso é o nivelamento entre os partidos políticos e a dificuldade, para a sociedade, de identificar os projetos que estão em disputa.

O fenômeno acima descrito, também chamado de “americanização da política” (já que foi nos EUA que esse modelo político-eleitoral desenvolveu-se inicialmente), implica ainda o uso extensivo de pesquisas de opinião quantitativas e qualitativas, que visam identificar o “posicionamento do candidato no mercado”. De posse desses resultados, os candidatos buscam adequar-se ao gosto dos “consumidores”, para “vender-se” melhor. Com isso, ganha importância a figura do “marqueteiro” (ou dos *spin doctors*, como são chamados jocosamente nos EUA). Nessa mercadificação da política, não há espaço para projetos coletivos ou debates ideológicos. O importante é o “carisma” dos candidatos, o que reforça o personalismo no processo eleitoral, e o conseqüente enfraquecimento dos partidos políticos.

Visto mais de perto, entretanto, esse “desencantamento com a política”, objeto de estudo de diversos analistas da política contemporânea, é um fenômeno contraditório. Primeiro, porque a hegemonia neoliberal foi conquistada e

---

<sup>8</sup> Uma interessante análise desse fenômeno pode ser encontrada no artigo “Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista”, de José Sánchez-Parga (in *Ecuador Debate*. Quito: Centro Andino de Accion Popular, agosto de 2007).

mantida por uma intensa luta política, empreendida pelos ideólogos neoconservadores, por intelectuais de direita e pelos meios de comunicação a serviço do mercado, embora mascarada como um conjunto de decisões “técnicas”, “desideologizadas”. Não por acaso, esse ideário precisou da conquista dos governos de vários Estados nacionais – portanto, de uma clara *intervenção política* – para que pudesse se impor ao mundo. Ou, conforme afirma José Luis Fiori: “(...) o poder e a riqueza capitalista se expandem juntos, mas o poder político é uma condição essencial, permanente e dinâmica dos mercados e do capital financeiro”<sup>9</sup>.

Em segundo lugar, essa perda de representatividade dos partidos políticos fez-se acompanhar, em várias regiões do mundo, por uma politização dos movimentos sociais e das mobilizações contra as políticas e governos neoliberais – o que na América Latina culminou na chegada ao poder de forças sociais comprometidas com o pensamento progressista, seja aquelas que se organizaram em “novos partidos”, seja as representadas por partidos de esquerda mais tradicionais ou que se constituíram no processo de redemocratização, como no caso do Brasil.

#### 1.4. O BRASIL E O CASO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

O Partido dos Trabalhadores é fruto histórico das lutas empreendidas, na década de 1970, contra a ditadura que se instalou no país em 1964, momento em que o “milagre brasileiro” começava a dar sinais claros de esgotamento, em razão da crise econômica mundial de que tratamos anteriormente.

O PT, portanto, nasce no momento mesmo em que se iniciava no mundo a guinada neoliberal. Em um aparente paradoxo, no entanto – mas que se explica pelas particularidades históricas do país –, esse é um período de importante ascensão das lutas sociais, e de uma grande participação da sociedade brasileira na vida política.

---

<sup>9</sup> FIORI, José Luís. Reflexões de Outubro. Agência Carta Maior: [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br), 05/11/2008.

Por isso mesmo, a introdução do neoliberalismo no Brasil deu-se tardiamente, em relação ao ocorrido em outros países. Vale lembrar que em 1989, ano emblemático da “queda do Muro”, quase elegemos aqui um presidente de esquerda<sup>10</sup>, com um programa bastante radicalizado para a época.

Mas essa derrota por poucos votos, se de um lado consolidou o PT como um pólo aglutinador das forças de esquerda, com condições reais de disputar os rumos políticos do país, de outro abriu caminho para a aplicação, em nosso território, das políticas neoliberais (ainda que essas nunca tenham sido aqui implantadas até as últimas conseqüências, justamente em função da resistência que a criação deste pólo de esquerda possibilitou).

Evidentemente, como havia ocorrido no resto do mundo, esse processo afetou politicamente a esquerda brasileira em geral, e conseqüentemente seus partidos políticos.

No PT, essa nova condição histórica resultou em alterações estratégicas e programáticas ao longo da década de 1990, que eram justificadas pelos que as propunham como uma resposta aos novos desafios decorrentes da desorganização das forças da classe trabalhadora, não apenas no terreno da produção, mas também nos demais terrenos da vida social.

Essas respostas parecem ter efetivamente ajudado o PT a sobreviver àquela difícil conjuntura para os partidos de esquerda. O Partido cresceu, se considerarmos como indicador sua inserção institucional e o número de filiados. Mas é inegável que essa “flexibilização” do programa e da estratégia partidárias provocou mudanças importantes do ponto de vista organizativo, político e ideológico.

Podemos citar, por exemplo, as mudanças no modelo de financiamento

---

<sup>10</sup> Na eleição de 1989, a primeira em que os brasileiros puderam votar diretamente para a Presidência da República após a redemocratização, Luis Inácio Lula da Silva, o candidato do PT e de uma frente de partidos de esquerda, recebeu no 2º turno 47% dos votos válidos, contra 53% recebidos por Fernando Collor de Mello.

partidário (antes apoiado fortemente na contribuição dos filiados) e a visível redução da militância voluntária. Do ponto de vista ideológico, poderíamos mencionar um certo esvaziamento do debate em torno do socialismo e da estratégia, e sua substituição por discussões mais voltadas para o “concreto” e o imediato.

Parece inegável que o PT, em que pese seu crescimento institucional – inclusive chegando a eleger o Presidente da República do país –, precisa recompor os laços orgânicos com os movimentos sociais, bem como os laços com o conjunto da classe trabalhadora. Nesse sentido, aponta a resolução aprovada no 3º Congresso do PT, realizado em 2007:

O 3º Congresso Nacional do PT compreende que houve uma significativa perda de vigor no nosso diálogo com os movimentos sociais e populares, com a intelectualidade e com a nossa militância, uma fragilização do papel da juventude na construção do PT, assim como do papel dos setoriais<sup>11</sup> no equilíbrio entre nossa atuação institucional e as lutas da sociedade<sup>12</sup>.

Podemos dizer, pois, que há hoje uma autocrítica generalizada no PT, diante da constatação de que a luta eleitoral e a ação institucional, importantes sem dúvida, acabaram por hipertrofiar-se no partido, em detrimento da luta e organização direta das classes trabalhadoras e de sua atuação junto aos movimentos sociais. A principal consequência disso é que, quando chega ao governo, o Partido depara-se justamente com a dificuldade em realizar efetivas mudanças estruturais, que não podem prescindir, sobretudo em sociedades com uma concentração de poder tão elevada como o Brasil, da combinação da ação institucional com a luta social e o fortalecimento partidário.

---

<sup>11</sup> Os setoriais são uma forma específica assumida pela estrutura organizativa do PT, e serão abordados de forma mais detalhada na última parte deste documento.

<sup>12</sup> Resoluções do 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 89.

## 2 A RELAÇÃO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS, SINDICATOS E ONG'S: AGENDAS PARALELAS OU COMPLEMENTARES?

A discussão sobre a relação dos partidos com a sociedade em geral e com os trabalhadores em particular não se resume àquela estabelecida com os chamados movimentos sociais organizados. No entanto, no caso do PT este é um tema central e permanente – até porque parte da militância que se organizou no Partido dos Trabalhadores surgiu para a vida política nas lutas sociais ocorridas entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980. Naquele período, as fronteiras entre os adeptos do movimento social, a militância organizada em torno da Igreja progressista e o Partido sobrepunham-se. Daí a idéia, bastante difundida, de que “o PT nasceu dos movimentos sociais”.

Como dissemos, durante o 3º Congresso do PT muito se debateu a respeito do “afastamento” do Partido em relação aos movimentos sociais. Mas é interessante registrar que, até os anos 1990, os militantes petistas mantiveram a hegemonia direta ou indireta sobre os principais movimentos sociais do país (assim como se manteve o apoio da maioria dos militantes dos movimentos sociais às candidaturas do PT a governos e parlamentos). Foi após a conquista do governo federal que o problema ganhou novas dimensões, ocorrendo um progressivo distanciamento de alguns setores, com destaque para parcelas importantes do sindicalismo de funcionários públicos.

Por outro lado, cabe assinalar que o nível real de mobilização da base dos movimentos sociais – que não deve ser confundido com aquele de seus dirigentes – também diminuiu bastante no país no último período.

É preciso, pois, rechaçar a idéia de que a deflagração de um forte movimento social só não ocorre porque o PT não adota essa orientação, ou até mesmo, conscientemente, trabalha para desmobilizar os movimentos. Tal visão, também chamada de “movimentista”, parte de uma crítica radical aos partidos realmente existentes, chegando às vezes a ponto de negar toda e qualquer forma de organização partidária, jogando fora com a água do banho as formulações acerca de questões centrais da política: a estratégia, a tática, o papel dos partidos na luta pelo poder, as questões relativas ao exercício do governo e as eleições.

Como vimos, o descenso das lutas sociais possui causas históricas, objetivas. E nesse período de descenso, a “proteção institucional” que a existência do PT e sua força institucional garantiram aos movimentos sociais não foi desprezível.

## 2.1. OS MOVIMENTOS SOCIAIS: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO

Um movimento social pode ser definido como um agrupamento de pessoas que se organiza para reivindicar e lutar por certas demandas sociais, geralmente associadas à superação de carências econômicas e/ou da opressão sociopolítica e cultural.

Os movimentos sociais podem organizar-se em torno de temas tão diversos e “transversais” quanto as questões de gênero, de orientação sexual, étnicas, ou a luta por melhores condições de trabalho, pela democratização do acesso à terra, contra as guerras ou “por uma outra globalização”.

Uma das características que conferem a um movimento social sua força e significado é a entrada em cena, na luta de classes, de setores que até então estavam dela afastados. Quanto maior for a capacidade de envolvimento e de organização desses setores, maiores as chances de que o movimento em questão ganhe permanência e relevância histórica.

É da “natureza” dos movimentos sociais a luta pelo atendimento de seus objetivos mais imediatos e específicos. Aliás, grande parte de seu poder de mobilização advém daí. É o caso, por exemplo, das lutas sindicais, às quais muitos trabalhadores se agregam, em um primeiro momento, visando ganhos econômicos e ampliação de benefícios. Ou das mulheres e negros, que sentem a opressão em sua vida cotidiana e buscam organizar-se para superá-la.

Entretanto, o que confere capacidade de mobilização aos movimentos sociais representa, ao mesmo tempo e dialeticamente, seu próprio limite. Isso porque, ainda que as lideranças dos diversos segmentos possuam plena consciência de que a superação desses problemas e opressões só poderá se dar com uma transformação social mais profunda, os movimentos sociais não podem deixar de ter seu foco nas reivindicações mais imediatas e particulares, sob pena de

ter sua própria essência alterada, e perder sua fonte de poder social.

Os movimentos sociais, em certas condições históricas, são capazes mesmo de derrotar o poder vigente. Mas, dada sua fragmentação e seus interesses díspares, possuem dificuldades para, no momento imediatamente seguinte, assumir esse poder de forma centralizada, em condições de representar o conjunto das demandas sociais que levaram à derrubada daquele poder. Aliás, considerando sua condição de movimento social, em geral não faz parte de seus objetivos tomar o poder do Estado. A menos, é claro, que o movimento já esteja se metamorfoseando, deixando de ser movimento e convertendo-se em um outro ente político: o partido.

## 2.2. PARTIDOS POLÍTICOS E MOVIMENTOS SOCIAIS

Dissemos que os movimentos possuem um limite na luta pelo poder, dado por suas próprias características constituintes. É por isso que os setores sociais progressistas, em seu objetivo histórico de transformar estruturalmente a sociedade, não podem prescindir, em sua organização, da existência de partidos políticos que os representem. Ao menos em tese, é ao partido político que cabe formular um programa e uma estratégia global, que norteiem a ação política e a conquista e exercício do poder.

Por outro lado, é papel fundamental de um partido de esquerda ou progressista estimular e participar, de forma organizada, das lutas sociais, de modo a articulá-las com a disputa mais direta pelo poder do Estado, buscando ampliar a consciência política dos diversos segmentos, a fim e que eles possam, de forma crescente, associar suas demandas específicas àquelas mais gerais. Poderíamos dizer, portanto, que é através do partido que se torna possível converter a luta mais diretamente *social* em luta *política*.

É evidente que, na experiência histórica concreta, muitas vezes as fronteiras entre os movimentos e os partidos não aparecem com tanta clareza ou rigidez. Isso porque ambos representam formas de organização dos setores populares progressistas, e é natural que haja muitos militantes sociais nos partidos políticos, bem como muitos militantes partidários nos movimentos sociais.

Nesse sentido, um partido que se propõe a representar os trabalhadores, como é o caso do PT, só mantém sua energia vital graças a esse vínculo “orgânico” com os movimentos sociais, que faz com que ele permaneça sintonizado com as demandas e interesses populares, ao mesmo tempo em que lhe oferece uma base de sustentação política nas lutas mais gerais travadas na sociedade.

Podemos dizer, portanto, que quando um partido progressista se afasta dos interesses e das lutas imediatas dos setores sociais que representa, ele perde legitimidade para expressar estes mesmos setores na luta pelo poder. E quando os movimentos priorizam a luta política, sem que isso expresse o nível de consciência de suas bases, eles podem perder legitimidade nos segmentos que deveriam representar.

Quando um partido de esquerda tal qual o PT, vinculado organicamente aos movimentos sociais, chega ao governo, a relação entre essas instâncias tende a se tornar ainda mais complexa. Foi o que ocorreu no caso brasileiro, com a vitória de Lula na eleição presidencial de 2002.

Em quadros como esse, é fundamental que os movimentos sociais mantenham uma posição autônoma com relação ao governo, para serem capazes tanto de apoiar e dar respaldo social às ações governamentais com caráter democrático-popular, quanto de continuar lutando por suas reivindicações históricas. Aliás, a manutenção e ampliação da capacidade de organização e reivindicação dos movimentos sociais são imprescindíveis para a sobrevivência e o avanço de um governo progressista, porque podem fornecer o necessário contraponto ao grande capital, à direita ideológica e a seus diversos representantes, que certamente buscarão incidir de todas as formas nos rumos desse governo.

### 3 O DIÁLOGO DOS PARTIDOS COM SEUS GOVERNOS PROGRESSISTAS NA AMÉRICA LATINA: IMPASSES ENTRE A GOVERNABILIDADE, A COALIZÃO PROGRAMÁTICA E OS DESEJOS DOS PARTIDOS

Já fizemos referência acima ao cenário político da América Latina, para o qual se voltam os olhos esperançosos das forças progressistas em todo o mundo. As vitórias obtidas sucessivamente em vários países da região – sendo que na

América do Sul constituem a maioria – na conquista de governos de esquerda significaram um golpe importante desferido contra o neoliberalismo.

Ainda que as forças neoliberais na América Latina tenham mantido sua hegemonia no terreno econômico-social, no controle das instituições internacionais e do poderio militar – além de conservar o governo de importantes países da região – as forças progressistas, democrático-populares e socialistas conseguiram recuperar parte da capacidade organizativa e de mobilização que tinham nos anos 1980, além de ocupar posições importantes em governos de caráter progressista, a partir dos quais vêm buscando reorganizar o tecido social e econômico, nacional e regional.

A tarefa agora colocada para a esquerda latino-americana, que ganha novos contornos diante da eclosão da atual crise do capitalismo, é a alteração do padrão de desenvolvimento vigente há décadas no Continente, construindo no seu lugar um novo modelo, em que o crescimento econômico se articule com a democracia, a soberania e a superação da dependência e da desigualdade.

No caso brasileiro, é preciso destacar que a vitória de Lula, em 2002, ocorreu no momento histórico em que a ofensiva neoliberal e a hegemonia do “pensamento único” haviam alterado para pior a correlação de forças mundial, reduzindo a capacidade de implementação de reformas estruturais a partir do governo federal e enfraquecendo a influência ideológica do pensamento de esquerda.

Além disso, a eleição de Lula deu-se com o apoio não somente dos integrantes do “bloco democrático-popular”, mas também a partir de uma coligação mais ampla, que incluía setores da burguesia, partidos de centro-esquerda e até mesmo partidos conservadores, identificados com a direita.

Por outro lado, apesar de derrotados nas eleições presidenciais, os partidos de oposição seguiram hegemônicos nos governos estaduais e prefeituras, nos legislativos e no judiciário, além de manterem intacto seu poder econômico e o controle dos grandes meios de comunicação.

Tal contexto resultou na avaliação, por parte do Governo, de que não havia condições políticas para a implementação imediata de um programa de

“ruptura” – na verdade, um programa de reformas estruturais mais amplas – tal qual havia sido aprovado no XII Encontro Nacional do PT, realizado em 2001. A opção foi por uma transição lenta e gradual, que mantinha aspectos da política econômica implementada pelo governo anterior, embora buscasse efetivamente adotar medidas de caráter antineoliberal, ampliando as políticas sociais, reduzindo a vulnerabilidade externa e induzindo o crescimento econômico.

Essa política de transição buscou apoiar-se na composição de maiorias no parlamento para obter a necessária *governabilidade*, que em tese permitiria a implementação dos avanços pretendidos.

Já no primeiro mandato, esta concepção parlamentarista de governabilidade demonstrou seus limites. O governo viu-se muitas vezes dependente da maioria de direita e, portanto, subordinado ao fisiologismo predominante nos partidos conservadores. Além disso, a aliança com esses partidos custou muitas vezes a cessão de espaços importantes no Governo, em ministérios estratégicos para a implementação de medidas estruturais de caráter democrático e popular, como foi o caso do Ministério das Cidades.

Essa busca de alianças institucionais para garantir a governabilidade e a natural decepção de quem tinha expectativas demasiado altas com o governo contribuem para explicar o ambiente favorável encontrado em 2005 para a ofensiva da direita, quando uma série de denúncias referentes ao financiamento irregular de campanhas eleitorais, motivadas por erros cometidos por dirigentes do Partido, foram a ponta de lança de um processo de desgaste do PT e do Governo, que no entanto não logrou o êxito esperado pelos setores de oposição. A crise foi estancada com a reeleição de Lula à presidência, em 2006.

Após a crise de 2005, construiu-se um consenso no PT a respeito da necessidade de superação dessa “concepção institucional de governabilidade”, que resultou na aprovação de uma resolução, no 3º Congresso, apontando para a consolidação de uma “governabilidade social”, baseada na combinação entre atuação parlamentar, ação de governo, mobilização social e pressão da opinião pública:

A sustentação deste projeto de mudanças, de rompimento com a dominação conservadora, não pode ficar restrita à bancada de

sustentação do governo, ou seja, ao jogo político no Congresso Nacional: é necessária a construção de um bloco histórico que defenda na sociedade o projeto democrático-popular, com ampla participação dos movimentos sociais e de meios de comunicação alternativos<sup>13</sup>.

### 3.1. PARTIDOS DE ESQUERDA EM GOVERNOS DE COALIZÃO DE CENTRO-ESQUERDA

A existência de governos formados por uma coalizão de centro-esquerda faz parte do “jogo democrático”, e tende às vezes a ser uma necessidade, quando as próprias regras do sistema político dificultam a constituição de maiorias estáveis. O desafio que se coloca, no entanto, para os partidos de esquerda que participam desses governos é o de não permitir que o programa da coalizão, certamente mais moderado, mais rebaixado, mais mediado, acabe por contaminar seus próprios objetivos e diretrizes programáticas, diluindo-os e atraindo-os para as posições mais ao centro. O risco, aqui, é o de que o partido de esquerda perca sua identidade política e a representatividade junto a sua base social histórica.

Não podemos esquecer que um governo é sempre uma experiência contingente, limitada no tempo e submetida às condições históricas e à correlação de forças vigente. Um partido, por sua vez, é o portador de um projeto de futuro, e deve oferecer um programa e uma estratégia que possibilitem justamente a superação das contingências e a construção dos objetivos históricos.

Ao participar de um governo de centro-esquerda, pois, é fundamental que os partidos de esquerda mantenham firmemente um programa e uma estratégia próprias, e disputem essas posições no interior da coalizão de que fazem parte. Esse é, aliás, o sentido da expressão “governo em disputa”, muitas vezes utilizada, no debate político brasileiro, para caracterizar os dois mandatos de Lula.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 39-40.

Essa separação entre governo e partido, fundamental para a manutenção da vitalidade de um e de outro, foi de fato problemática no início do primeiro mandato de Lula. Essa foi uma constatação generalizada após a crise de 2005, que também mereceu a aprovação de uma resolução no 3º Congresso:

Parte da crise [de 2005] se deveu a um processo de entendimento inadequado da relação partido e governo já no início da gestão Lula. O PT deixou de assumir uma posição de autonomia, portandose quase como uma “correia de transmissão” das posições do governo junto à sociedade e à nossa base social. Não se trata de questionar a necessidade de apoio integral do partido ao governo, mas de entender que teria sido mais adequado se tivéssemos trabalhado na formulação de propostas e na disputa de posições com outras forças políticas da nossa base de sustentação sobre os rumos do governo, como temos feito neste segundo mandato<sup>14</sup>.

Nesse sentido, pensamos que os partidos e movimentos sociais de esquerda, no Brasil como na América Latina em geral, devem disputar abertamente os rumos dos governos progressistas. Até porque a burguesia e a direita disputam cotidianamente esses governos, através dos meios de comunicação, da ação de governos estrangeiros, de seus representantes no parlamento e em governos locais, de setores da alta burocracia estatal e do sistema judiciário.

Mais do que “progressistas”, esses governos devem recuperar a soberania nacional, ampliar a democracia e fortalecer o Estado, garantindo a realização de reformas estruturais que combinem crescimento econômico com transferência de riqueza, renda e poder para os trabalhadores e os setores médios, deixando para trás tanto o neoliberalismo quanto o desenvolvimentismo conservador.

Um programa de reformas estruturais pode cumprir o papel de sistematizar as principais reivindicações dos trabalhadores urbanos e rurais e dos setores médios que queremos consolidar como aliados, organizando-as com o sentido de alterar as estruturas da sociedade brasileira e latino-americana. Citamos, como componentes fundamentais deste programa, a reforma tributária, a

---

<sup>14</sup> *Ibid*, p.103.

reforma urbana, a reforma agrária, a reforma da educação, a democratização da comunicação social, a reforma política, a reforma do sistema financeiro e a reforma do Estado.

Para lograr êxito nessa tarefa, contudo, os partidos políticos progressistas precisam resolver seus impasses organizativos, fortalecer sua influência junto aos setores sociais que representam e combater a “despolitização da política” e a influência dos valores neoliberais tanto na sociedade em geral como em seu próprio âmbito interno. Sobre isso, trataremos a seguir.

## 4 REFORMAS POLÍTICAS E REFORMAS NO FUNCIONAMENTO E NA POLÍTICA DOS PARTIDOS

Os partidos de esquerda de que tratamos aqui, como é o caso do PT, possuem uma particularidade: não podem extrair sua força política senão de seu enraizamento social e de sua coerência ideológica. Portanto, seu programa político deve ser claro, seu comportamento precisa ser identificado como “ético” pela base social que o apóia, assim como suas instâncias de funcionamento devem ser democráticas o suficiente para permitir que essa base participe e interfira efetivamente nas deliberações partidárias.

Isso significa que, para realizar as tarefas que o momento exige, os partidos políticos de esquerda precisam enfrentar e superar os comportamentos e concepções que se generalizaram na atividade política, sobretudo em países de curta história democrática, como é o caso do Brasil. Referimo-nos especificamente a fenômenos como o pragmatismo, a conciliação de interesses, a promiscuidade com setores da elite, o “caudilhismo”, o carreirismo, o patrimonialismo e a corrupção.

É preciso registrar que o surgimento do PT, há 28 anos, foi saudado como uma novidade no cenário político nacional, justamente por sua preocupação em não reproduzir os vícios e desvios dos partidos tradicionais do país, além de sua proposta clara de representar uma determinada classe social: a dos trabalhadores.

Ao longo dessas quase três décadas de existência, o PT buscou estabelecer

inovações organizativas para garantir a democracia interna e a participação da base militante. Citamos aqui, como exemplos, a organização por *núcleos*, por *setoriais*, a *regulamentação do direito de tendências* e o *Processo de Eleição Direta (PED)*.

Evidentemente, os resultados obtidos por tais inovações são objeto de debates e polêmicas no interior do Partido.

No caso dos núcleos, que foram instituídos com o objetivo de descentralizar a participação na vida partidária, o problema é que esses espaços, que se organizavam por bairro, por categoria profissional, por local de trabalho ou por movimento social de atuação, acabaram se esvaziando. Muito se tem discutido, internamente ao PT, sobre a necessidade, bem como sobre as dificuldades, de sua reestruturação. É preciso lembrar que as transformações sociais, econômicas e culturais, sobretudo no universo das grandes cidades, incidiram bastante sobre o grau de participação ativa da militância e, portanto, sobre a vitalidade dos núcleos.

No caso das tendências, há no PT quem as considere a causa das divisões e disputas internas. Mas, vistas as coisas mais de perto, elas são antes uma consequência dessas divisões, e representam, com efeito, um método transparente de organizar as divergências, que em geral possuem um fundo ideológico e estratégico. É possível mesmo afirmar que o direito de tendências e a existência de certa pluralidade interna – característica do PT desde sua fundação – têm garantido ao Partido a manutenção de sua unidade, que se dá sempre em termos político-programáticos. É claro que as tendências não podem sobrepor-se ao Partido, porque isso significaria seu esfacelamento. Outro problema é a possibilidade de que se formem grupos internos organizados não em torno de propostas políticas, mas sim de interesses pragmáticos ou da influência de figuras públicas. Mas isso poderia ocorrer com ou sem a existência regulamentada do direito de tendências.

Os “setoriais”, por sua vez, são instâncias partidárias das quais participam os militantes que atuam em determinado movimento social, como as mulheres, os sindicalistas, os que atuam no combate ao racismo, entre outros. Seu objetivo é fundamentalmente garantir um espaço de participação e discussão da militância social filiada ao PT, criando um vínculo orgânico entre Partido e

movimentos. O desafio, aqui, é impedir que essa forma de organização particularize em demasia os debates específicos, de tal sorte que eles fiquem restritos ao âmbito desses espaços, e não sejam efetivamente realizados pelo conjunto dos militantes e dirigentes do PT.

Se o PT foi fundado com a expressa intenção de introduzir novos hábitos e uma nova maneira de exercer a atividade política no país, é preciso constatar, contudo, que ao atuar sob as condições reais em que se estruturam a política e a institucionalidade democrática brasileiras, e ainda que tenha buscado criar mecanismos de prevenção, o PT não ficou totalmente imune à influência dessas práticas desvirtuadas de exercício do poder.

Se até 2005 esse comprometimento do PT com tais práticas parecia a grande parte de seus militantes e dirigentes um fenômeno de menor relevância – uma espécie de “preço a pagar” pelo crescimento do Partido – a crise de 2005 expôs toda sua gravidade. O projeto histórico representado pelo PT, com quase três décadas de existência, naquele momento foi colocado em risco.

Hoje, passados três anos daquele episódio, é possível dizer que o PT não só sobreviveu como recuperou apoio em importantes setores sociais. Mas essa superação, que se deve em grande medida ao enraizamento social genuíno do PT, não pode servir como anistia aos erros cometidos, sob pena de que eles venham a se repetir.

Ciente desses riscos, o 3º Congresso delegou ao Diretório Nacional a tarefa de elaborar e aprovar um Código de Ética para o PT.

Além de um código de ética, também é importante que o PT proceda a uma atualização de seu estatuto, que dê conta de normatizar questões como a do funcionamento interno das instâncias, a do financiamento das atividades partidárias, e a dos direitos e deveres da militância, à luz das mudanças pelas quais o Partido passou nos últimos anos.

A questão do financiamento, aliás, parece central. Um partido político de esquerda não pode imaginar que receberá recursos de detentores do grande capital, como o fazem os partidos de centro e de direita, sem que isso implique

em compromissos com interesses que são justamente aqueles aos quais ele pretende se contrapor, na medida em que deseja transformar estruturalmente a sociedade.

Mas além das questões normativas, há outros desafios organizativos que o PT precisa superar. Citaríamos aqui dois, que consideramos fundamentais: a formação política e a comunicação partidária.

Sobre a formação política, cabe registrar positivamente que o PT, em seu 3º Congresso, aprovou a criação de uma Escola Nacional de Formação. A idéia de um sistema de formação organizado nacionalmente, mas capilarizado pelo interior do Partido, é fundamental para manter vivo o debate sobre o projeto político socialista do PT, em um partido que se pretende a um só tempo de massas e militante.

Sobre o tema da comunicação, o PT deve dar especial atenção tanto ao debate sobre a democratização da comunicação no país e o fortalecimento da mídia contra-hegemônica e de esquerda, quanto à construção de um sistema forte e democrático de comunicação partidária interna, que amplie sua capacidade de diálogo com a militância, com sua base social e com a sociedade em geral.

#### 4.1. O PT, O PED E A DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

O PT é o único partido brasileiro que elege suas direções pelo voto direto de todos os filiados e filiadas. A atual direção foi eleita no Processo de Eleição Direta (PED) em dezembro de 2007, que registrou o comparecimento de 326 mil votantes.

É preciso saudar o fato de que a eleição direta, nesses moldes, permite a participação democrática de um contingente expressivo de filiados na escolha dos dirigentes partidários.

Por outro lado, não se pode ignorar que esse processo é vulnerável aos problemas que distorcem a democracia institucional em qualquer âmbito, tais como a desigualdade material entre as chapas e candidaturas concorrentes,

filiações em massa, exercício do voto sem conhecimento prévio das idéias defendidas pelas chapas e candidaturas inscritas, interferência de agentes externos (governos e mídia).

Além disso, a participação dos filiados na vida partidária muitas vezes se restringe ao ato de votar, sendo que aquele que milita cotidianamente e ajuda a construir o PT tem o mesmo peso na hora de eleger as direções (e a mesma possibilidade de ser eleito) que um filiado que porventura compareça apenas no momento do PED.

Esses problemas também podem ocorrer nos processos de “prévias”, quando o Partido escolhe seus candidatos aos cargos públicos.

Para evitar tais distorções e irregularidades, o sistema eleitoral interno precisa ser aperfeiçoado. Algumas medidas seriam necessárias, tais como a aprovação de um sistema de financiamento partidário exclusivo para o PED e as prévias; de medidas para ampliar os vínculos entre o filiado e o Partido, por exemplo, através da assinatura obrigatória da imprensa partidária; e de mecanismos para estimular a participação militante dos filiados, condicionando o direito de voto no PED a algum sistema de “deveres partidários”, entre eles o de participar das atividades de formação.

Embora não se possam justificar os problemas internos do PT com base apenas em uma “adaptação necessária” à estrutura e à cultura política brasileiras, também é verdade que esses elementos constituem muitas vezes um entrave para o funcionamento pleno da democracia partidária e para o fortalecimento do Partido como instituição.

Assim, entre as reformas estruturais a que aludimos anteriormente, devem estar sem dúvida aquelas que podem contribuir para a eliminação das distorções no exercício da democracia e da participação política. No caso brasileiro, é urgente, pois, a realização de uma reforma política.

#### 4.2. A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

A reforma política é uma bandeira antiga do PT. O sistema político-eleitoral brasileiro apresenta uma série de mecanismos que produzem distorções na representação popular, estimulam o voto nos indivíduos em detrimento do fortalecimento dos partidos e propiciam o abuso do poder econômico e o comprometimento dos candidatos com os interesses dos grandes empresários e banqueiros, através do financiamento privado das campanhas eleitorais (que, aliás, foi uma das causas estruturais da crise de 2005).

Para os partidos progressistas, que não podem comprometer-se com os interesses do grande capital sem perder sua essência política, e que sofrem oposição ferrenha da mídia oligopolizada, essas regras acabam sendo um obstáculo, impedindo o crescimento da presença institucional da esquerda no país, sobretudo no Poder Legislativo.

Em 2006, um projeto de reforma política tramitou no parlamento brasileiro. Surpreendentemente, embora o PT tenha aprovado o apoio a essa reforma tanto na Comissão Executiva Nacional quanto em reunião do Diretório, o que se viu nesse momento foi que o assunto também era objeto de divergências no Partido, sobretudo entre os parlamentares petistas. Alguns eram contrários ao financiamento público exclusivo, outros à instituição de listas partidárias.

No dia da votação na Câmara dos Deputados, essa divisão interna no PT, como também na base aliada, possibilitou uma manobra política que, ao adiar a deliberação da Casa, na prática impediu a aprovação da proposta de reforma. Agora, em 2008, um novo anteprojeto de lei sobre o tema deverá ser encaminhado pelo Ministério da Justiça ao Congresso Nacional.

Cabe assinalar que o PT aprovou, no 3º Congresso, uma resolução que defende firmemente a realização da reforma política, através da "convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, com mandatos eleitos especificamente para promover a reforma das instituições políticas do Estado nacional"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, p.46.

Nesta resolução, a reforma defendida vai além daqueles pontos que constavam na proposta levada a voto em 2007:

É preciso debater e aprovar medidas sobre temas como: a convocação de plebiscitos para decidir questões de grande alcance nacional; a simplificação das formalidades para proposição de iniciativas populares legislativas; a convocação de consultas, referendos e/ou plebiscitos em temas de impacto nacional; o Orçamento Participativo; a correção das distorções do pacto federativo na representação parlamentar; a revisão do papel do Senado, considerando o tempo de mandato, a eleição de suplentes e seu caráter de câmara revisora; a fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, o voto em lista pré-ordenada, o fim das coligações em eleições proporcionais; o fim da reeleição para todos os cargos majoritários a partir das próximas eleições; e a proibição do exercício de mais de três mandatos consecutivos no mesmo cargo<sup>16</sup>.

Uma proposta de reforma mais ampla como essa não pode ser um debate restrito ao Congresso Nacional. Será necessária muita pressão e mobilização social, já que tais propostas contrariam diretamente os interesses e prerrogativas já sedimentadas no parlamento brasileiro. Daí o acerto do PT, ao propor a realização de uma Constituinte específica para tratar do tema.

Dissemos acima que o próprio sistema político-eleitoral brasileiro favorece a projeção dos indivíduos no mundo da política, muito mais que dos partidos e programas. Mas esse é um fenômeno de causas mais amplas, que remonta à própria história do país e à forma como as relações de poder foram estabelecidas na sociedade, em que se torna comum a espera por um “salvador da pátria” que poderá resolver finalmente os problemas do povo.

Esse fenômeno, que guarda semelhança com o que ocorre em outros países da América Latina, é o que costumamos chamar de “caudilhismo”, aqui tomado no sentido do exercício de um poder político organizado em torno de uma figura

---

<sup>16</sup> *Ibid*, p.45.

carismática (portanto, sem a necessária conotação de “autoritarismo”, embora esse também possa estar presente).

É importante assinalar que o fenômeno não ocorre exclusivamente quando os governantes de plantão são ideologicamente comprometidos com as idéias conservadoras e de direita. Ainda que não seja essa a intenção dos governos de esquerda e progressistas, eles também precisam se defrontar com a difícil questão da popularidade individual de suas lideranças e detentores de cargos públicos que, se por um lado constitui um elemento importante para a conquista de votos e para a disputa mais ampla que se trava socialmente, por outro tende a obscurecer a importância do partido como sujeito coletivo, assim como a da participação e organização social mais ampla.

No Brasil, uma das manifestações desse fenômeno, ainda que com muitas particularidades, é o que vem sendo chamado de “lulismo”. É preciso ter em conta que a crise de 2005 enfraqueceu relativamente o PT, ao mesmo tempo em que nossa experiência exitosa de governo – um governo de coalizão – ampliou a popularidade da figura pessoal de Lula sem que essa popularidade fosse necessariamente estendida ao PT.

Na história do Brasil, esta não é a primeira vez que uma liderança política adquire caráter extremamente massivo<sup>17</sup>. E, se há pontos de tensão entre o petismo e o lulismo, também é inegável que o apoio popular à liderança pessoal de Lula constitui um elemento de força para a esquerda brasileira em geral e para o PT em particular, e que foi um componente importante nas vitórias eleitorais obtida em 2002 e 2006.

O lulismo, aliás, pode cumprir um importante papel na organização da esquerda, já que esse apoio a Lula é, para muitos brasileiros e brasileiras, a primeira e principal manifestação de consciência de classe. Mas para isso, é preciso criar mecanismos que levem estas multidões a se engajar nas

---

<sup>17</sup> Poderíamos citar, por exemplo, os casos do prestismo (de Luis Carlos Prestes), do varguismo (de Getúlio Vargas) e do brizolismo (de Leonel Brizola), à esquerda. E os do janismo (de Jânio Quadros), do ademarismo (de Ademar de Barros) e do malufismo (de Paulo Maluf), à direita.

organizações coletivas, como os sindicatos e movimentos sociais.

Esse é também um papel a ser cumprido pelo PT. É preciso, pedagogicamente, buscar convencer estes militantes de que um projeto histórico não pode se organizar exclusivamente em torno de uma pessoa. E que um Partido é um sujeito coletivo, que deve ser preservado acima de todos.

C H I L E

---

## **PARTIDOS PROGRESISTAS EN CHILE: ENTRE BALANCES Y DEUDAS**

María de los Ángeles Fernández Ramil

María Paz Poblete

Martín Shuster

*María de los Angeles Fernández-Ramil*, cientista política, Doctora (c) en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente, dirige la Fundación Chile 21. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró el Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral (Comisión Boeninger) en el año 2006. Integra el equipo de la Red de Investigadores de Calidad de la Democracia. Sus áreas de interés son género y política, historia intelectual de la Ciencia Política, partidos políticos y calidad de la democracia.

*Ma. Paz Poblete*, cientista política, Magíster (c) en Pensamiento Contemporáneo, Universidad Diego Portales. Diploma en Opinión Pública Universidad Diego Portales. Sus áreas de interés son movimientos sociales, partidos políticos, filosofía política, opinión pública y política comparada.

*Martín Schuster*, cientista político, diplomado en opinión pública en la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como investigador asociado de la Universidad Diego Portales e investigador adjunto de la Fundación Chile21. Sus áreas de interés son democracia e instituciones, medios de comunicación y opinión pública, elecciones y participación juvenil.



## 1 SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN CHILE Y SITUACIÓN DEL PROGRESISMO: IMÁGENES Y PERCEPCIONES

Cuando se alude a Chile y a su sistema de partidos, se tiende a pensar en un sistema que presenta un alto grado de institucionalidad y de legitimidad. Así lo afirma el estudio de FLACSO - Fundación Friedrich Ebert, denominado *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*. En él, se señala que "tradicionalmente, Chile se ha observado como un caso de alta continuidad en su sistema político, con partidos de alta institucionalización, alta y persistente identificación ideológica social, y mecanismos de representación política y socialmente legitimados"<sup>1</sup> (2007: 7). No obstante, la realidad reciente da cuenta de una situación un tanto diferente a la que ha venido exponiendo la literatura acerca de los partidos políticos chilenos.

Es importante situar el debate en el marco del sistema de partidos actual y su desarrollo en los últimos cuarenta años. En principio, debe señalarse que, según la teoría, se evidencian al menos dos tesis fundamentales sobre la configuración del sistema de partidos políticos en Chile.

La primera es la de Samuel y Arturo Valenzuela (1964) quienes plantean que los partidos políticos chilenos tienen su origen en dos "fisuras generativas" fundamentales: una, constituida en torno a la polaridad *estado vs. iglesia*, y la otra configurada en torno a la polaridad *trabajadores vs. empleadores*. Esta interpretación se inspira en la tesis de Lipset y Rokkan (1967) para explicar las variaciones en los sistemas de partidos europeos. La idea de fisuras generativas (del vocablo inglés *cleavages*) hace referencia a conflictos o divisiones sociales de importancia que producen un alineamiento de segmentos de una población nacional con una u otra de las posiciones enfrentadas, generando identidades políticas colectivas.

En segundo término, se encuentra la tesis de Eugenio Tironi y Felipe Agüero (1999) quienes señalan que la discontinuidad del sistema de partidos se originó durante el gobierno militar, marcando el fin del anterior "paisaje político" que

---

<sup>1</sup> Dicha cita alude al trabajo de Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1992). *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

existió previo a la crisis de 1973 y que se caracterizó por la división en tres tercios: derecha, izquierda y centro. Desde ese período en adelante surgió una “nueva fisura generativa” de divisiones partidarias, facilitada por la forma plebiscitaria en 1988, denominada “autoritarismo / democracia” que ha gobernado la competencia partidaria desde entonces.

Finalmente, Timothy Scully (1992) sintetiza el argumento, señalando que “los contornos básicos del panorama político que volvieron a surgir como resultado de la transición a partir del gobierno autoritario, a fines de la década de 1980, no fueron muy diferentes de los que predominaban a comienzos de la década de 1970. Tal como en el sistema de partidos previo al desmoronamiento que éste sufrió en 1973, es posible observar la reaparición de, básicamente, tres tendencias subyacentes en Chile: la derecha, la izquierda y el centro” (Scully 1992: 250). En su opinión, la principal fisura ordenadora del conflicto partidario en la década del noventa sería aquella basada en diferencias de clase, y no habría espacio para el surgimiento de una nueva “fisura generativa”.

Siguiendo la línea argumentativa de Scully, Fuentes (1999: 3) afirma que el régimen militar funda una “nueva línea de división en el sistema de partidos, [que se conoce como] la división democracia versus autoritarismo” (1999: 6). En el sentido que tal clivaje fundó coaliciones que promueven la creación de alianzas bajo una lógica de *pacto*, aludiendo a la “noción de un acuerdo entre sectores que se reconocen distintos, pero que tienen la voluntad de resolver un conflicto específico o bajo la lógica de un *proyecto* político” no sólo un acuerdo instrumental para alcanzar ciertos objetivos específicos, sino una *comunalidad* de intereses tal que sea capaz de establecer cambios sustantivos (aunque progresivos) en la sociedad.

Sin embargo, la anterior afirmación no es compartida por Tomás Moulian (1997). Según el autor, Chile pasó de un sistema de partidos que se orientaba a la integración de los polos (partidos obreros, partidos de derecha), que orbitaban en torno a uno o varios centros, a uno con un bajo nivel de polarización, y por tanto con una capacidad integrativa diferente (1997: 71-72). Para dicho autor, el cambio ocurrido en el sistema de partidos luego de la vuelta a la democracia tiende a asimilarse inevitablemente al modelo de los tres tercios

que se mantuvo hasta 1973. De esta forma, "el sistema partidario del Chile actual reproduce, pese a sus pretensiones modernistas, algunos rasgos de la década del cuarenta" (1997: 72).

En conclusión, se evidencian al menos dos corrientes distintas que tratan de entender la conformación del sistema político chileno. Una, que data de la estructura prevaleciente antes de 1973, caracterizada por una división política conocida como los "tres tercios", la que tendía a agrupar a los partidos políticos en esa estructura (izquierda, centro, derecha); mientras que otra corriente plantea la hipótesis de que el sistema de partidos se caracteriza por el clivaje "democracia vs. autoritarismo", originado a raíz del régimen dictatorial.

Es importante considerar estas explicaciones para situar los partidos progresistas chilenos en dicho marco. Los que, a los fines del presente documento, son el Partido Socialista de Chile y el Partido por la Democracia (PPD).

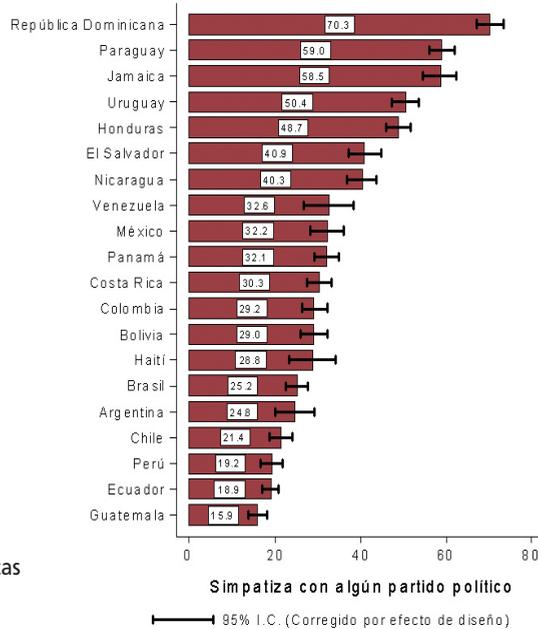
Indagar acerca de las imágenes que los ciudadanos se hacen de los partidos y, en particular, de los pertenecientes al progresismo, no es tarea fácil. Sin embargo, resulta interesante observar la situación de Chile en comparación con otros países de la región. Como evidencia la serie histórica de las encuestas CEP<sup>2</sup> desde 1989 a 2007, los partidos políticos han disminuido consistentemente su adhesión. Comparativamente con nuestros vecinos en la región, Chile presenta bajos índices de identificación partidaria, compartiendo los últimos lugares junto a Perú, Ecuador y Guatemala. Desde 1990 hasta la fecha, los partidos políticos en Chile han ido perdiendo confianza y credibilidad ciudadana. Sin embargo, es conveniente precisar que nuestro país es parte de un contexto regional donde la crisis de los partidos es ampliamente generalizada. De acuerdo a los últimos resultados de la encuesta LAPOP<sup>3</sup>, Chile se ubica entre los países con más bajo porcentaje de adhesión a partidos (junto con Perú, Ecuador y Guatemala). De hecho, sólo un 21,4% señala simpatía por alguno de ellos. A continuación, se presenta una gráfica comparativa con los países de la región.

---

<sup>2</sup> Información obtenida desde las encuestas de opinión que realiza el Centro de Estudios Públicos – CEP. En adelante, se utilizará dicha sigla para denominarlo.

<sup>3</sup> Dichos datos provienen del estudio de LUNA, Juan Pablo. Mitchell A. SELIGSON, (marzo) 2007. *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Nashville: LAPOP – Universidad de Vanderbilt.

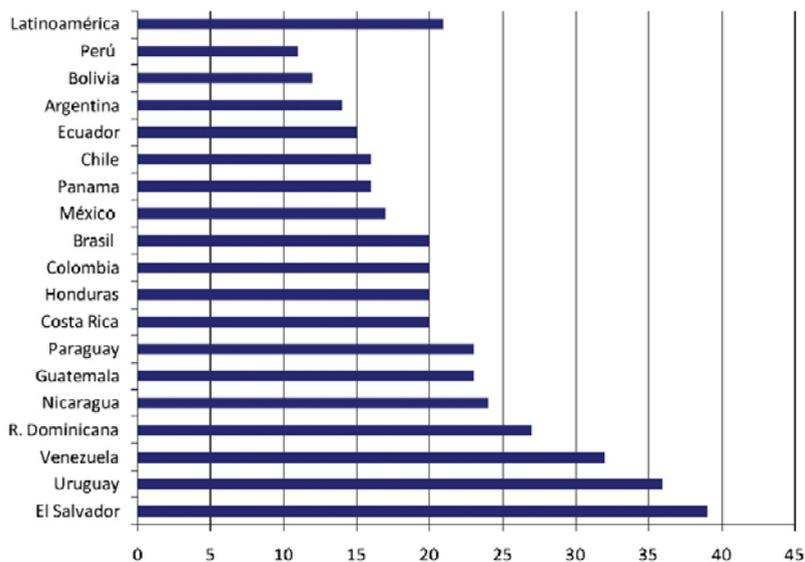
Gráfico nº 1 - Adhesión a partidos en perspectiva comparada



Fuente:  
Barómetro de las Américas  
por LAPOP

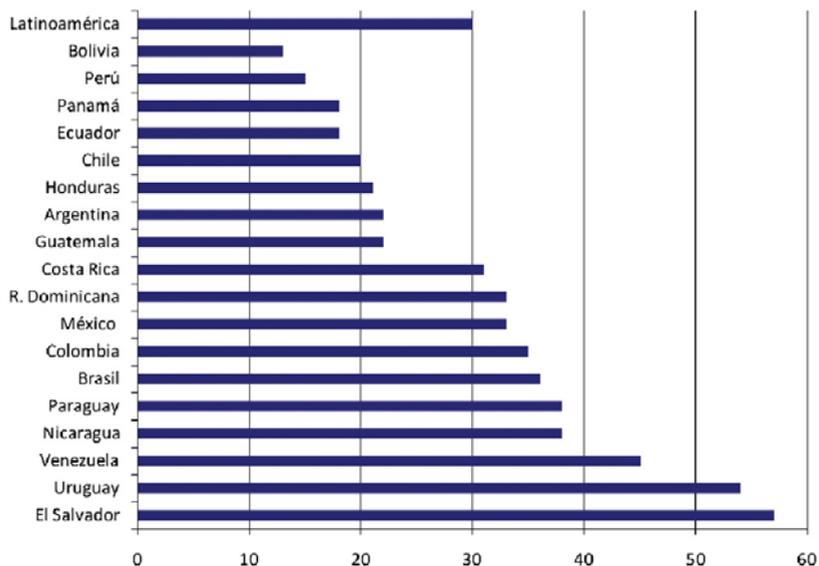
Resulta relevante observar el caso de Chile en el contexto comparado regional en lo que dice relación a confianza y evaluación que merecen los partidos políticos. Es posible observar que el porcentaje es más bajo que el promedio para América Latina en ambos casos. Pero, sin embargo, aumenta cuando se pregunta por la importancia de los partidos políticos. Así, los chilenos parecen reconocer el rol que éstos cumplen en las democracias modernas, independientemente del juicio particular que merezcan. Por ejemplo, respecto a la confianza, ellos sacan cuentas negativas. Según Latinobarómetro, la confianza hacia los partidos políticos en Chile se sitúa en el 20%. Si bien esta situación no es tan compleja, tampoco es posible asegurar que los partidos gozan de una confianza digna de democracias avanzadas. Como muestra el gráfico nº 4, Chile se sitúa justo en la media de Latinoamérica.

**Gráfico nº 2. Confianza en los partidos políticos en América Latina 2008**



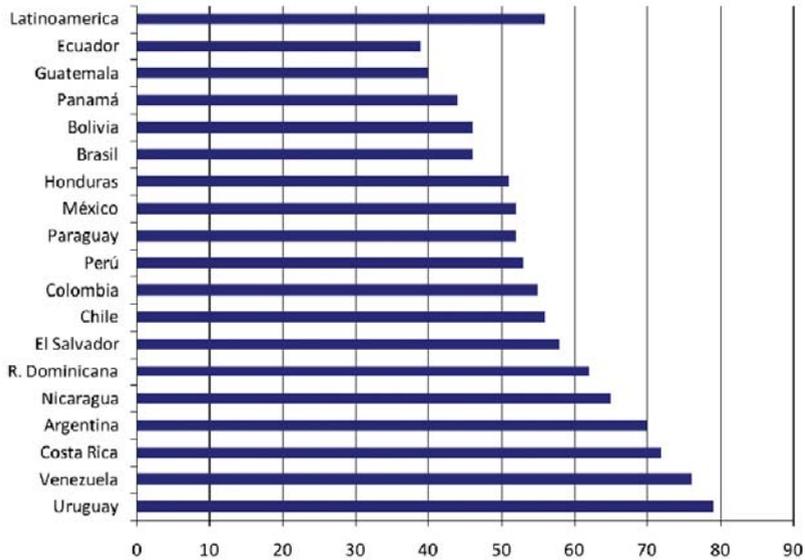
Fuente: Latinobarometro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

**Gráfico nº 3. Evaluación de los partidos políticos en América Latina 2008**



Fuente: Latinobarometro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

#### Gráfico nº 4. Importancia de los partidos políticos en América Latina 2008



Fuente: Latinobarometro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

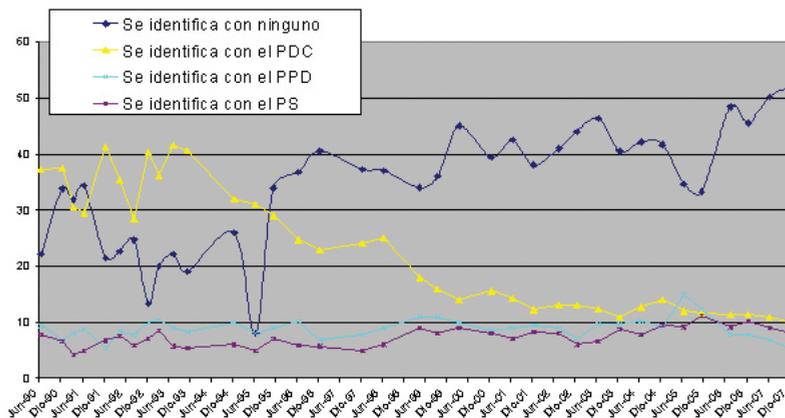
Respecto a Chile, es posible advertir una disminución constante en la adhesión a partidos en la serie histórica del CEP (ver gráficos nº 5 y 6). Esta situación no es monopolio de ningún caso o agrupación en particular, sino que resulta una generalidad que abarca a todos los partidos del espectro político. En la actualidad, los partidos chilenos bordean como tope el 10% de adhesión en las encuestas.

Por otro lado, las coaliciones políticas también están situadas en este contexto de desafección. Como es de esperar, una baja identificación con los partidos políticos y las coaliciones, aumenta el apoyo a la figura del "ninguno". Resulta interesante apreciar que la adhesión que recibe el PS, si bien es baja, es consistente en el tiempo, al igual que el PPD (aunque este partido ha experimentado un descenso en su votación a través de los años).

En ambos gráficos, la situación es similar: los partidos van perdiendo adhesión y el partido "ninguno" toma fuerza. Generalmente, la identificación con los partidos aumenta durante las campañas electorales. Sin embargo, luego de las elecciones, la afección se reduce considerablemente. No están claros los motivos de este descenso, ya que no se disponen de estudios cualitativos acerca de la

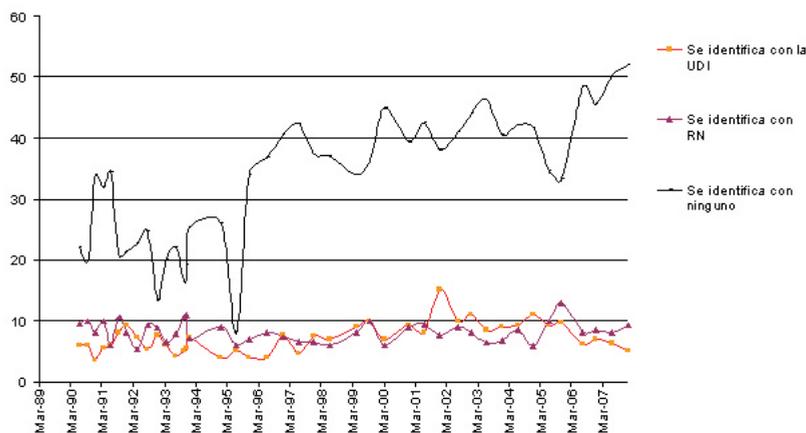
percepción y de las expectativas que los ciudadanos chilenos tienen de la naturaleza y las funciones de los partidos políticos. A nivel del debate público, se esgrimen explicaciones tales como la falta de renovación o la dinámica de competencia negativa que se produce intrapartido e interpartidos como producto del sistema electoral binominal.

**Gráfico 5. Identificación partidos políticos de la Concertación 1989-2007**



Fuente: Centro de Estudios Públicos. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

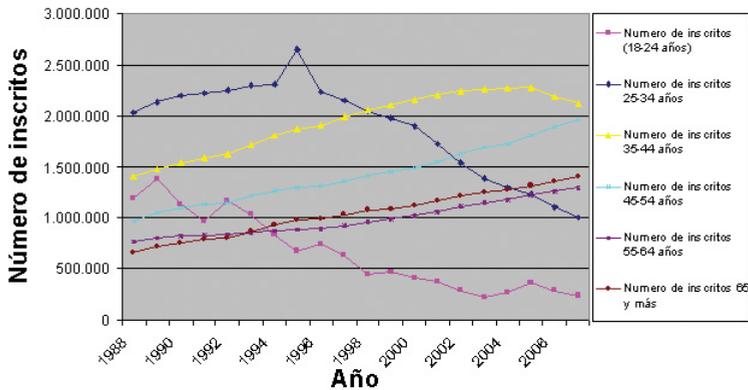
**Gráfico 6. Identificación partidos políticos de la Alianza 1989-2007**



Fuente: Centro de Estudios Públicos. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Otra perspectiva a indagar es la posible existencia de diferencias entre los más jóvenes y el resto de la población<sup>4</sup>. No es ésta una situación menor, por cuanto el padrón electoral ha experimentado una merma preocupante. El gráfico n° 7 muestra como, año tras año, los más jóvenes (18-24 años) van perdiendo presencia en el padrón electoral. Pero, además, los jóvenes adultos (25-34 años) también comienzan a participar menos. Existe un porcentaje muy alto de personas que en edad de votar no se interesan por registrarse en los servicios electorales. Si en 1988 los jóvenes correspondían al 16% del padrón electoral, en la actualidad sólo corresponden al 3%. Esta situación se corregirá si logra implementarse la inscripción automática que aprobó el Congreso durante el año 2008, que irá acompañada de la figura de voto voluntario. El padrón electoral será un testimonio de la realidad de la sociedad pero ello no se reflejará necesariamente en la expresión electoral, por cuanto el voto pasa a ser entendido como un derecho.

**Gráfico n° 7 Número de inscritos por edad 1988-2007**

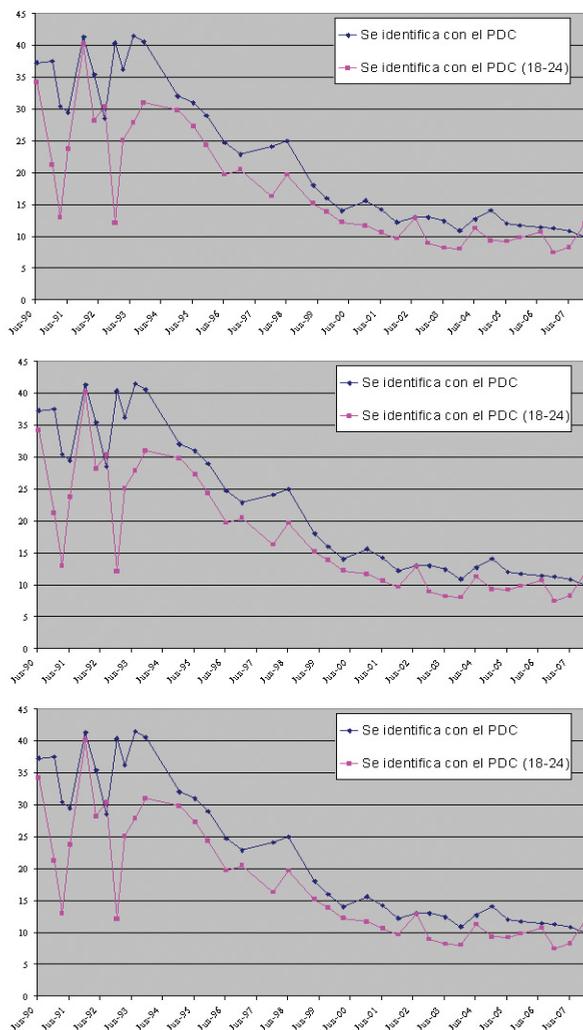


Si bien la literatura señala que los jóvenes son más críticos respecto a la política que el resto de la población, los datos para el caso chileno muestran lo contrario. Al menos estadísticamente, es posible concluir que los jóvenes no tienen una percepción significativamente distante al resto de la población. Como se muestra en los gráficos n° 8, 9 y 10 los más jóvenes y el resto de la población se han identificado sin muchas diferencias con los partidos políticos. Es decir, en la

<sup>4</sup> Aravena, María Teresa Et. Al. "Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente". Revista de Ciencia Política/Volumen 25/N°2/2005/65-90.

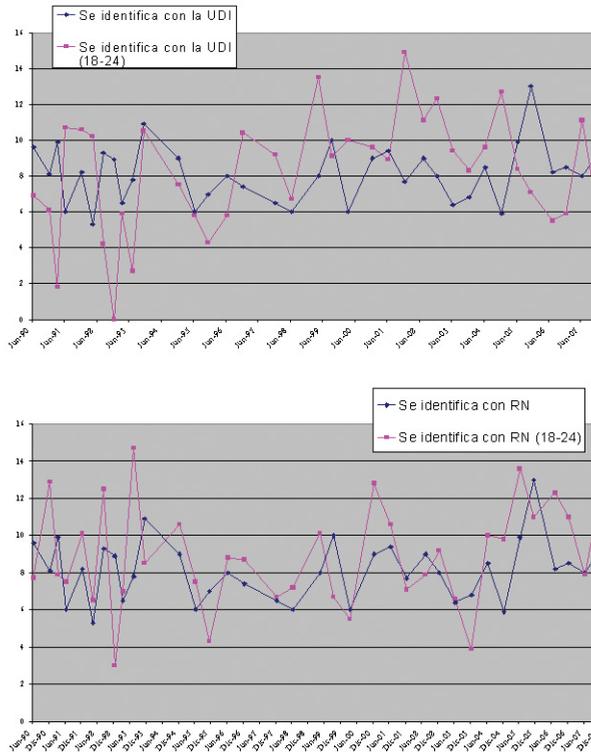
medida que los jóvenes aumentan su identificación, lo mismo ocurre con el resto de la población. Los jóvenes RN se identifican de forma similar a la población general y asimismo los jóvenes UDI con sus pares (ambos partidos integran la oposición del conglomerado de derecha denominado Alianza por Chile). Lo mismo sucede con los partidos de la Concertación, coalición de gobierno de centro-izquierda que integran la DC, el PRSD, PS y PPD.

**Grafico nº 8. Identificación con partidos políticos de la Concertación entre jóvenes 18-24 años y el resto de la población (1990-2007)**



Fuente: Servicio Electoral, [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

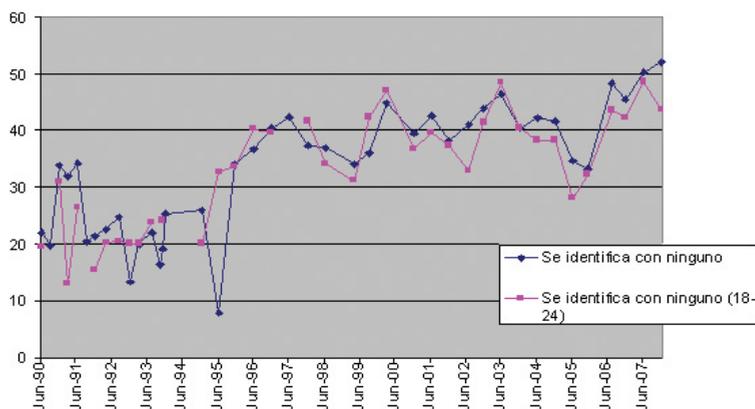
**Gráfico n° 9. Identificación con partidos políticos de la Alianza entre jóvenes 18-24 años y el resto de la población**



Fuente: Centro de Estudios Públicos, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Lo mismo ocurre a nivel de identificación con el partido “ninguno”. Tanto los jóvenes como el resto de la población han ido aumentando su identificación con esta opción. Entre ambos grupos, nuevamente las diferencias no son estadísticamente distintas en el tiempo. Como muestra el gráfico n° 10, la opción por el “ninguno” fue aumentando en la misma medida en que la identificación con los partidos iba disminuyendo. De nuevo, es posible argumentar que la desafección no es propiedad de los más jóvenes, sino un fenómeno que ocurre a nivel nacional.

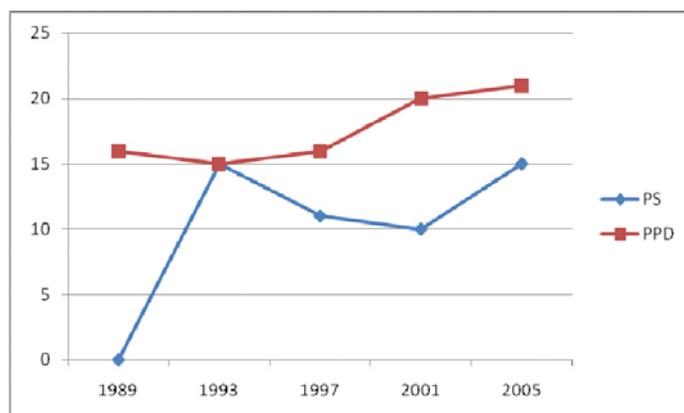
**Gráfico n° 10. Identificación con “ningún” partido político entre jóvenes 18-24 años y el resto de la población**



Fuente: Centro de Estudios Públicos, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

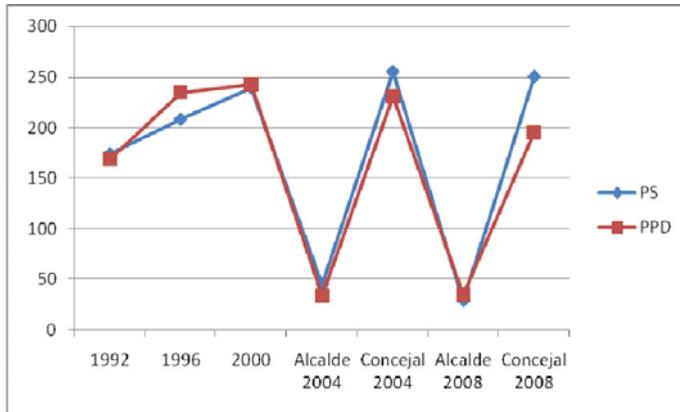
Los partidos progresistas en Chile, que corresponden tanto al Partido Socialista como al Partido por la Democracia presentan un desempeño matizado. Esta situación se puede evidenciar de dos formas: por la vía del desempeño electoral (gráficos n° 11 y 12) y por la aprobación e identificación ciudadana que reciben.

**Gráfico n° 11. Evolución de candidatos electos en elección a diputados 1989-2005 PS-PPD**



Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

**Gráfico nº 12. Evolución de candidatos electos en elección municipal  
1992-2008 PS-PPD**



Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

En la elección parlamentaria de 2001, específicamente en la elección de diputados, ambos partidos obtuvieron en conjunto un 22,73%, lo que significó 30 diputados electos, de un total de 120. Es decir, el PS y el PPD en la elección de 2001 conformaban el 25% de la Cámara de Diputados. La situación mejoró en la elección de 2005, en la que obtuvieron en conjunto un 25,47% de la votación total. Esta vez se logró obtener 36 diputados.

Entre ambos partidos, el PPD siempre ha tenido una leve ventaja. Por ejemplo, en la elección a diputados del 2001, el PPD obtuvo apenas un 2% más de votos que el PS. Sin embargo, esto significó para el PPD diez diputados más que el PS (el PPD logró 20 escaños, mientras que el PS sólo diez). Dicho en otras palabras, el PPD tiene una eficacia electoral superior al PS, pero no conforme a su votación nacional, sino a su capacidad de lograr candidatos electos. Para la elección de diputados de 2005, el PS logra 15 escaños, o sea 5 más que en 2001, mientras que el PPD (21) sólo aumentó un escaño más respecto al 2001. En este caso, el PS no aumentó significativamente su votación nacional (apenas 0,5% más que en 2001), sin embargo mejoró su eficacia electoral y logró más diputados.

Para la elección senatorial, el PS y el PPD han sumado senadores de forma dispar desde 1989 hasta 2005. La tabla nº 1 muestra como se han ido ordenando los

partidos para esta elección. A medida que el PPD iba bajando en su conteo de senadores, el PS aumentaba la cantidad de integrantes en el Senado. Lo característico es que entre la elección de 2001 y 2005, el PS logró sostener el número de candidatos electos entre una elección y otra. El PPD sólo logró un candidato electo en 2005, y además perdió un candidato electo en 2007 con la renuncia de Fernando Flores.

**Tabla nº 1: Composición del Senado y su evolución entre el PPD y el PS durante los últimos 18 años**

	1989	1993	1997	2001	2005
<b>PS</b>	0	3	1	4	3**
<b>PPD</b>	4	2	0	3	2

Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

\*9/01/2007 Fernando Flores renuncia a PPD.

\*\*5/11/2008 Alejandro Navarro renuncia al PS.

**Tabla nº 2: Evolución de candidatos electos en elección municipal y parlamentaria desde 1990-2005 PS y PPD**

<b>Elección</b>	<b>PS</b>	<b>PPD</b>
Municipales 1992	174	169
Diputados 1993	15	15
Municipales 1996	208	235
Diputados 1997	11	16
Municipales 2000	239	243
Diputados 2001	10	20
Alcalde 2004	45	34
Diputados 2005	15	21
Alcaldes 2008	29	35

Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

Tabla nº 3: Listado de senadores PS-PPD al año 2009

Listado actual de senadores PS-PPD		
Partido	Nombre Senador	Período
PS	Ricardo Núñez	2002-2010
PS	Carlos Ominami*	2002-2010
PS	Juan Pablo Letelier	2006-2014
PS	Jaime Gazmuri	2002-2010
PS	Jaime Naranjo	2002-2010
PS	Camilo Escalona	2006-2014
PS	Pedro Muñoz	2006-2014
PPD	Guido Girardi	2006-2014
PPD	Roberto Muñoz	2002-2010

\*27/06/2009 Carlos Ominami renuncia al PS.

Fuente: [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

Por otra parte, para el caso de la elección municipal, el desempeño ha sido menos satisfactorio que en las elecciones parlamentarias. En la elección de alcaldes de 2004, ambos partidos obtuvieron un 18,21% del total de los votos, y en la elección de concejales del mismo año, obtuvieron un 20,87% del total. En cambio, en la elección de alcalde de 2008 representaron un 16,27% de la votación total, mientras que para el caso de concejales obtuvieron un 19,7%. Esto significó que en la elección de este año, tanto PS como PPD perdieran 15 comunas como alcaldes y una baja de 41 concejales a nivel nacional. Es importante mencionar que, en dichos comicios, la Concertación de Partidos por la Democracia se presentó por primera vez con dos listas distintas: el PS, aliándose con la DC, mientras que el PPD lo hizo con el PRSD.

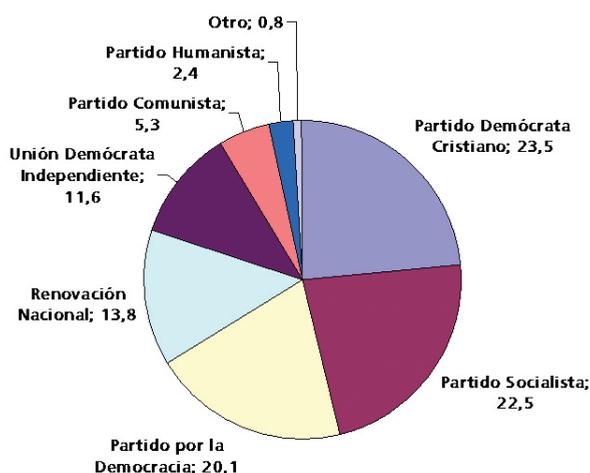
**Tabla nº 4: Evolución de la votación en elecciones municipales PS y PPD**

Año Elección	PS		PPD	
	N	%	N	%
Municipales 1992	547.031	8,53%	590.321	9,21%
Municipales 1996	674.322	10,70%	737.919	11,71%
Municipales 2000	735.209	11,28%	743.384	11,41%
Alcalde 2004	744.678	11,80%	404.281	6,41%
Alcalde 2008	579.527	9,31%	433.739	6,96%

Fuente: www.elecciones.gov.cl

Otra dimensión de interés es la relativa a la simpatía ciudadana que ambos partidos reciben. En la encuesta LAPOP, desarrollada por la Universidad Católica de Chile (2007), la Concertación recibe mayores retribuciones en cuanto a “simpatía electoral” en comparación con la Alianza o los pactos extraparlamentarios. Al observar el apoyo ciudadano a partidos por separado, el PS en conjunto con el PPD obtienen un porcentaje de simpatía partidaria del 42,6%, mientras que la Alianza en su conjunto obtiene un 25,4%. Estos datos son paradójicos por cuanto no se reflejan necesariamente en los resultados electorales.

**Gráfico nº 13 - ¿Simpatiza Ud. con algún partido político? ¿Con cuál de ellos?**



Fuente: LAPOP 2006

Nota: Sólo se considera el informe de 2006, puesto que LAPOP 2008 aún no entrega los datos acompañados de un informe ad hoc.

Es evidente que existe una contradicción entre el desempeño electoral y la simpatía ciudadana específica hacia los dos partidos analizados por una parte; y por otra, la adhesión ciudadana medida de manera más general y por conglomerados. Es probable que la conceptualización variada que se utiliza para captar estas percepciones esté en la base de la ambivalencia pero tampoco es posible desconocer que ambos partidos también podrían verse afectados por lo que Fuentes califica como la "crisis de los socialismos reales". Según el autor, la llegada de la democracia y, específicamente de la tercera ola de democratización, no ha hecho otra cosa que reformular los postulados de estos partidos. A ello también contribuye lo que Moulian (2004) denomina el proceso de *desmarxización* de los partidos progresistas. Con ello, se refiere al traslado de una ideología marxista, situada a la izquierda del posicionamiento ideológico, a posiciones menos radicalizadas, asimilándose en mayor medida a lo que hoy se conoce como socialdemocracia. A juicio de dicho autor, "el partido socialista dejó de ser un partido marxista, alineado con la visión socialista de la revolución, y se convirtió en un partido de orientación socialdemócrata" (2004: 244).

Lo concreto es que asistimos a un cuadro ambivalente: partidos que reciben apoyo electoral pero que, entre períodos electorarios, no concitan la adhesión ciudadana. Si bien es probable que esta situación sea parte de un clima difundido y más amplio en las democracias modernas, donde formaría parte de la cultura política dominante una insatisfacción con los partidos que es más bien intermitente, es importante generar las condiciones que permitan conocer de mejor manera la naturaleza de la crítica ciudadana a los partidos políticos en general y, enseguida, estar alertas al momento en que esta crítica pudiera trasladarse a otro ámbito con consecuencias más dramáticas: el de la legitimidad de la democracia.

## 2 RELACIÓN DE LOS PARTIDOS CON LA SOCIEDAD CIVIL: ¿AGENDAS PARALELAS O COMPLEMENTARIAS?

Históricamente, los partidos políticos y la sociedad civil de nuestra región han estado muy vinculados, al punto que los primeros han tendido a sofocar a la segunda. Algunos casos son más evidentes que otros. Un ejemplo es el caso argentino, país en que el peronismo en la década de los '50 y '60 generó fuertes

alianzas con los movimientos sindicales, convirtiendo a dichas agrupaciones en brazos políticos de la representación de la sociedad civil (Luna, 1994). Lo cierto es que existe una expectativa de relación entre ambas agrupaciones, por cuanto los partidos políticos debieran articular y agregar intereses de la sociedad. Autores como Garretón et al. (2004) afirman que existe un vínculo directo entre ambas formas de participación ciudadana. Pero en el Chile de hoy las evidencias existentes muestran otro cuadro.

Para los autores mencionados anteriormente, "los partidos ideológicos han dirigido sus llamados electorales y sus esfuerzos de movilización hacia grupos sociales que poseen organización propia y asociaciones auxiliares. Estos sindicatos, asociaciones culturales y profesionales y ligas de campesinos, a su vez, con frecuencia han desempeñado un papel central en la organización de los intereses de la sociedad civil; el caso más claro en América Latina se da en Chile. En general, allí donde los partidos políticos se han consolidado como organizaciones electorales con representación parlamentaria antes del desarrollo de un estado fuerte o de intereses sociales bien organizados...los partidos han propendido a convertirse en poderosos intermediarios entre la sociedad civil y el estado" (Garretón et al., 2004: 119).

Por otra parte, organismos internacionales como el PNUD afirman que, si bien la proximidad se produjo en el pasado, hoy es casi imperceptible. Esto se explica, por un lado, por las características que ha ido cobrando la sociedad civil, que en Chile presenta un aspecto altamente desideologizado, a diferencia de lo que se pueda pensar en otras latitudes. Afirma el PNUD que "esta asociatividad suele tener como norte un impacto que se concentra en sus propios miembros, sin que busque influir en el ámbito público. Por lo general, estas organizaciones no se constituyen como instrumentos de equilibrios ni de disputa del poder en la sociedad" (2004: 217). Asimismo, es importante destacar la imagen que estas instituciones proyectan por cuanto, según dicho estudio, "aparecen más lejanas a los círculos de poder de las actuales élites. Sindicatos, organizaciones no gubernamentales y colegios profesionales aparecen débilmente conectados a otras entidades de las elites, lo cual corrobora su pérdida de capacidad de incidencia en el conjunto de asuntos de la sociedad" (2004: 217).

Dicho organismo también constata que la sociedad civil chilena se caracteriza

por asociaciones de tipo instrumental que buscan el logro de fines específicos. Se señala que “quienes forman la sociedad civil no aspiran a ejercer directamente el poder político ni económico, sino más bien a influir -sobre todo, a través de la comunicación pública- en las instituciones estatales, los partidos políticos y el ámbito privado” (PNUD 2004: 219). Esta apreciación es convergente con las conclusiones del *Civics Civil Society Report* para Chile (elaborado entre diciembre de 2005 y marzo de 2006) que constata, no sólo las restricciones que impiden que en Chile exista hoy una sociedad civil fuerte, sino que “el Estado no parece reconocer la contribución de la sociedad civil al proceso de elaboración de políticas y ha adoptado iniciativas instrumentales”. Por tanto, existe un segundo factor explicativo, relativo a las lógicas que ha ido generando el Estado chileno. Un tercer factor se relaciona con el proceso inevitable de “estado-orientación” de los partidos políticos progresistas chilenos, luego de más de dieciocho años administrando el poder bajo la modalidad de coalición. Proceso que ha influido en la conformación de un cierto tipo de liderazgos partidarios caracterizado por la “elitización burocrático-progresista”, a juicio de Cortés Terzi (2008). Dicho autor ha observado recambios generacionales en los partidos progresistas, llegando a la conclusión de que se ha producido un pasaje de la Concertación como bloque histórico de centro izquierda a un agrupamiento de partidos-aparatos representativos de lo que denomina “progresismo burocrático”.

Jorge Arrate\*, dirigente de reconocida trayectoria en el PS, ratifica lo anterior cuando constata que el vínculo existente entre partidos políticos y movimientos sociales, que tuvo lugar particularmente durante el período anterior al régimen militar, hoy es ya inexistente. De esta forma, señala que existía un “estatuto anterior a 1973 en que [los partidos políticos] aspiraban a ser rectores de los movimientos sociales, incluso sin lograrlo a veces, pero siempre con legitimidad” (Arrate, 2007)<sup>5</sup>. Sin embargo, la desarticulación de toda forma de organización social durante el régimen habría distanciado de manera irremediable a ambos sectores, desligando a los movimientos sociales de la estructura partidaria. Avanza señalando que, “en un cuadro de fuerte mercantilización de la política,

---

\* Jorge Arrate abandona el PS el 14 de enero de 2009.

<sup>5</sup> Cita extraída del documento de trabajo Taller de Capacidades Partidarias desarrollado por Fundación Chile 21 y Fundación Friedrich Ebert. Arrate, Jorge. 2007. Algunas reflexiones sobre la Concertación y sus partidos. Santiago pág. 7.

los partidos no lograron reconstruir rápidamente bases sociales propias que los enraizaran de modo tal de enfrentar con más solidez los embates de una sociedad crecientemente individualista y absorta en el consumo y, por otra parte, no impulsaron tampoco el desarrollo, ni siquiera la sobrevivencia, de los viejos y nuevos movimientos sociales que requerían políticas *ad hoc*". Concluye señalando que la situación actual de los movimientos sociales tiene una agenda que compite con el rol de los partidos políticos. Así, afirma que "los movimientos sociales se convirtieron, en cierto modo, de colaboradores, en competidores de los partidos"<sup>6</sup>. Precisamente, no ayuda a estrechar esta brecha la existencia de la incompatibilidad entre cargos de dirigentes gremiales y políticos, establecida en el art. 23 de la Constitución de la República. Esta discriminación, que proviene del régimen militar, no ha podido eliminarse a pesar del reciente envío al Congreso de un proyecto de reforma constitucional para modificar dicho artículo y permitir que los dirigentes sindicales pudieran ser candidatos al Congreso.

En consonancia con los planteamientos señalados, Lanzaro (2008:54) afirma que "el PS chileno parece más afincado en su condición de partido electoral de élites, al servicio del gobierno y en su rol de engranaje de la Concertación. Ha tenido constreñimientos fuertes que lo han llevado a una mayor convergencia con el *status quo*, tras un proceso de reorganización trabajoso, que dio lugar a una marcada conversión ideológica y política. De ahí su aversión al riesgo económico y político, la voluntad de evitar la polarización y las movilizaciones populares, con posturas que inciden en su relación con los sindicatos y con la izquierda comunista, lo que a su vez moldea la transversalidad dentro de la Concertación y el trato con la derecha".

Si en el Chile actual es posible descubrir algún vínculo entre partidos y organizaciones sociales, éste es el que establecen los partidos de la llamada "izquierda extraparlamentaria"<sup>7</sup> y las organizaciones sociales, particularmente

---

<sup>6</sup> Op. Cit. pág. 7.

<sup>7</sup> De esta forma se denomina al Partido Comunista y otras formaciones políticas pequeñas que, por las características del sistema electoral binominal que propende a la exclusión, no logran tener expresión parlamentaria a pesar de contar con un 7% del electorado en este tipo de elecciones. Para profundizar, consultar SIAVELIS (2005), "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)", Política, 45: 3-6.

de tipo sindical, comenzando a emerger algunos liderazgos particularmente activos en la defensa de los derechos de los trabajadores a partir del año 2006.

A los factores explicativos ya señalados habría que añadir, de acuerdo a Díaz-Tendero (2006), la imposición de la tesis del "gradualismo secuencial", producto de las características de la transición chilena, consistente en la necesidad de conciliación de opuestos y el evitamiento de la acumulación de conflictos. Descartándose como métodos de presión la agitación social y la movilización callejera. Gobernando con eficacia y con sentido de largo plazo. El objetivo fue evitar la acumulación de demandas, en base a una agenda recargada y de carácter agresivo. Ello desembocó en que la gestión del Estado quedara en manos de grupos reducidos de expertos por delegación, con carácter cupular y características técnicas, que han desembocado en la tecnocracia que controla la elaboración e implementación de políticas públicas en Chile hasta el día de hoy. Una anomalía en la organización interna del Estado parece ser la hegemonía del Ministerio de Hacienda sobre el conjunto del aparato público, al punto que se ha situado en el debate público más reciente el hecho de que "la política estaría subordinada a la economía".

En este proyecto, tuvieron un rol destacado figuras como Edgardo Boeninger y Enrique Correa (ambos, ex ministros del gobierno de Aylwin). Para Boeninger (1997), el orden social se estructura en base a una relación de dominación-dependencia, dinámica en la que los movimientos sociales no tienen ni fundamento ni incentivo. En función de esta idea, se origina dicho concepto de *orden social*, que según el autor, determinaría la estabilidad democrática de un país. Así, establece que "no se pretende sugerir que significa la inexistencia de conflictos abiertos o larvados, una condición teórica que no parece estar al alcance de ninguna sociedad. Lo que sí pretendo sugerir es una situación en que la cooperación predomine sobre la confrontación en las relaciones sociales, en que los conflictos se resuelven de acuerdo con determinadas reglas y procedimientos de general aceptación y en que la mesa de negociaciones sustituye a las presiones de masas o amenazas militares, excluyendo por tanto la agitación callejera, la fuerza armada o cualquier forma de violencia como modo de desafiar las instituciones" (1997: 26).

De esta forma, los intereses fundamentales del origen de la etapa democrática

chilena perteneciente a la tercera ola de democratización se fundan sobre la base de desarticulaciones de la actividad de la sociedad civil, vista ésta como forma de generación de conflictos y como medio para la inestabilidad.

Esta posición es la que se ha impuesto por dieciocho años de democracia y resulta útil para entender que la denominada “desmovilización social” o retracción de las fuerzas sociales no es el producto de algo espontáneo o del inevitable curso de la historia en Chile, sino que corresponde a un diseño político deliberado, posiblemente acentuado por el carácter disciplinante del mercado. Lo cierto es que hoy día no se puede hablar propiamente de agendas entre partidos políticos y sociedad civil que sean ni paralelas ni complementarias. Lo que encontramos son agendas bifurcadas.

### 3 DIÁLOGO DE LOS PARTIDOS CON SUS GOBIERNOS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA: LA SITUACIÓN CHILENA

La palabra diálogo remite a las ideas de conversación, interlocución y a algún nivel de consideración, formal o informal, de los partidos progresistas por parte de los gobiernos de turno. Para el caso de Chile, no se dispone de estudios empíricos serios en la materia.

Es importante precisar que los dos partidos progresistas, objeto de esta reflexión, integran un gobierno de coalición desde 1990 a la fecha, pero quien ha detentado la presidencia no ha pertenecido, en todos los casos, a sus filas. De esta forma, sólo dos presidentes, de cuatro que han ocupado dicho cargo, pertenecen a alguno de dichos partidos. Esta precisión es importante por cuanto la pertenencia pudiera referir a un tipo de relación más especial y más allá de lo circunstancial. Igualmente, es importante puntualizar que, cualquiera que sea la relación que se establezca entre presidencia y partidos, para el caso de Chile, la institución presidencial cumple un rol moderador (Alcántara 2008: 84).

Es posible intentar una respuesta a este planteamiento por dos vías: la primera, centrada en el análisis de la forma en que los distintos presidentes que han encabezado el gobierno de la Concertación desde el retorno a la democracia, han organizado la composición de éste y se han relacionado con la coalición; la

segunda, relativa a la forma de relación que los gobiernos mantienen con los partidos, a través de la actividad parlamentaria.

Con relación al primer enfoque, Arrate (2007) señala que “el gobierno de Aylwin fue definido como suprapartidario, es decir, por sobre los partidos. La figura presidencial se convirtió en el conductor de un plantel de ministros y autoridades que debían lealtad al Presidente y que, aunque fuerte y abiertamente vinculados a sus partidos, asumían una condición que los obligaba a responder a un colectivo y a su principal dirigente”. Afirmo dicho autor que ésta fue una determinación positiva ya que permitió, en los primeros años de una difícil transición, crear la necesaria coherencia y transversalidad al primer gobierno democrático. Precisa que es necesario “destacar que la moderación de las políticas del nuevo gobierno, propia de los temas sensibles que debió enfrentar como principales (verdad y justicia en materia de derechos humanos, obediencia de las Fuerzas Armadas, cambios tributarios y laborales), constituyó un desafío especialmente complejo para los partidos de matriz socialista que habían conformado la Unión Popular (socialista y radical) y, en menor medida por sus características especiales, para el PPD”.

Avanza en indicar que el segundo gobierno, dirigido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se constituyó sobre un criterio distinto, asumiendo que “el primer gobierno había ya cumplido con la etapa de la normalización propia de los procesos de transición y que políticas más profundas podrían impulsarse en las diversas áreas. Para hacerlo, reconoció a los partidos su estatuto de instituciones básicas del sistema democrático y, al mismo tiempo, quiso contribuir a su consolidación luego de largos años de prohibición y persecución. La principal señal de este criterio fue la designación del entonces presidente del PS como Ministro del Interior, es decir, jefe de gabinete, y del Secretario General como Ministro de Planificación, a cargo de las políticas para erradicar la pobreza. Algo similar ocurrió con el Partido por la Democracia, algunos de cuyos dirigentes más destacados asumieron funciones ministeriales. A poco andar, el Presidente modificó la estructura del gabinete, y construyó una zona intermedia entre él y sus ministros, designando Ministro del Interior a un camarada de partido y persona de su confianza personal, de la DC, que ejercería un rol efectivo como jefe de gabinete”.

Huneus (2008), con relación a estos dos gobiernos, precisa que los presidentes “dieron amplia autonomía a sus ministros, porque tuvieron un estilo decisorio de baja centralización decisoria. Ello permitió mostrar un gobierno, no sólo de la DC, sino también de socialistas”. Añade que en ambos gobiernos, Ricardo Lagos “tuvo un altísimo protagonismo, negándose incluso a firmar el decreto que creaba el penal de Punta Peuco en 1996”.

En el caso del gobierno de Ricardo Lagos, primer socialista en llegar a La Moneda luego del golpe de Estado de 1973, Arrate precisa que “se caracterizó, a semejanza del primero, por una transversalidad construida en torno a una fuerte figura presidencial que ejerció, con algunos altibajos, el triple rol de jefe de estado, jefe de gobierno y líder de la coalición”. Huneus no concuerda con esta afirmación, ya que considera que dicho gobierno no sólo transmitió la imagen de un presidente muy activo, “sino también de un gobierno que no era genuinamente de coalición, sino más bien monocolor, sin dar cuenta del arcoiris de la Concertación, porque marginalizaba a la DC, que se vio participando en un gobierno dominado por el presidente del PS/PPD y figuras de las colectividades de izquierda”.

Cuando analiza el actual gobierno, presidido por Michelle Bachelet, Arrate plantea que “no ha logrado armar equipos transversales poderosos. Sus ejes constitutivos fueron la cuestión de género, ámbito en el que realizó grandes innovaciones, y una cierta distribución de tareas políticas, económicas y sociales que corresponde más bien a una idea de compartimentos que a la de segmentos que se influyen entre sí”. Anticipa que si bien aún es pronto hacer una evaluación, “la figura presidencial ha cultivado un estilo propio, fundado en el carisma y popularidad en sectores determinados”. Sin embargo, señala, “al asumir Bachelet el gobierno, los partidos habían ya alcanzado cotas bajísimas de aprecio popular y sus estructuras estaban seriamente afectadas por su adscripción a los aparatos de gobierno”.

Por su parte, Fernández-Ramil (2008) señala que “desde el momento en que la Presidenta Bachelet nombró su primer gabinete, se instaló, a nivel del debate público, la idea de que ella evidenciaba una cierta hostilidad hacia los partidos políticos de la coalición, a partir de la forma autónoma y discreta en que había actuado para conformar su primer gabinete de gobierno. Es fácil presumir que

ésta es una contradicción artificialmente creada por la prensa, dado que la Presidenta es una mujer que milita desde la adolescencia en un partido político". No se trataría tanto de prescindir de los partidos, sino del intento de mostrar una autonomía que se presume muchas veces inexistente en el caso de mujeres que llegan a detentar este tipo de responsabilidades. Precisa dicha autora que lo que sí parece evidente es que ella ha roto la práctica del suprapartidismo, no sólo por su ausencia en la configuración de los equipos ministeriales, sino porque la Presidenta misma no ha disimulado en ciertas ocasiones su parcialidad por sectores específicos dentro de su propio partido, el PS. Un elemento a sumar es el criterio de recambio generacional que ella consideró para conformar su primer equipo, fenómeno que se instaló en un inicio no exento de ciertos niveles de hostilidad hacia los más veteranos en las lides políticas.

Adicionalmente a la supuesta distancia presidencial hacia los partidos, se suma la idea de que éstos no están funcionando tan efectivamente como en el pasado. Es más, los partidos aparecen como entidades federadas y eso dificulta la línea institucional de entendimiento. Buena parte de la discusión política del año 2006 se centró en el problema de la falta de disciplina parlamentaria. A ello, es necesario añadir un factor institucional más: los partidos políticos se encuentran difícilmente integrados en un régimen presidencial. De acuerdo a Huneus (2002), "el régimen presidencial no tiene incentivos institucionales para que los partidos de gobierno se desarrollen", a diferencia del parlamentarismo. A su juicio, el fortalecimiento de los partidos pasa por el apoyo que les dé el Presidente de la República, por su amplia autoridad y sus extensos poderes, por su doble función de jefe de Estado y jefe de gobierno; lo que lo convierte en un actor que influye decisivamente en su desarrollo.

Sin embargo, en el contexto de un gobierno de coalición, existe la expectativa de que el Presidente de la República, en Chile, intervenga en su ordenamiento. Aparentemente, la Presidenta no sólo no ha mantenido las instituciones informales que hicieron que la coalición funcionara de manera eficiente, sino que tampoco ha desarrollado las prácticas transaccionales necesarias para su funcionamiento. Si ello ha sucedido, ha sido de manera episódica o bien delegándole la tarea a algunos de los ministros de su gabinete político (Fernández-Ramil, 2008). Es más, la Concertación se ve hoy como una coalición dividida, aunque los analistas afirman que "esto no debiera ser algo grave si es

que el gobierno mejora su capacidad negociadora, por cuanto la Concertación siempre fue minoría en el Senado”<sup>8</sup>.

Una segunda forma de analizar la relación entre el gobierno y los partidos políticos, en especial los progresistas, es a través de su comportamiento parlamentario. No se dispone de evidencias específicas con relación a estos últimos, pero sí las hay para ratificar que “los miembros de la coalición gobernante actúan de manera coherente, y a través del tiempo, se han incrementado los lazos que unen a sus miembros” (Alemán, 2008). Dicho autor añade que “respecto al éxito de los proyectos de ley, se debe recalcar que no todos aquellos que quieren los miembros de la Concertación se transforman en ley, pero ningún proyecto se transforma en ley sin el apoyo de una mayoría de los miembros de la Concertación”. Se agrega que los legisladores de la Democracia Cristiana “parecen tener una mayor probabilidad de éxito que los legisladores de todos los partidos políticos”. Este hallazgo permite relativizar la impresión de desorden parlamentario, especialmente al interior de la Concertación, que la prensa deja entrever insistentemente y que, si bien pudiera tener cierto fundamento (por las deserciones acontecidas desde 2006 a la fecha por un número de parlamentarios que ya no forman parte de sus partidos de pertenencia), ello no debe oscurecer el hecho de que el Congreso parece trabajar de forma más coherente de lo que dejan traslucir algunos incidentes que cobran alta notoriedad pública.

## 4 LAS DIFÍCILES REFORMAS POLÍTICAS EN UN AMBIENTE DE DESPOLITIZACIÓN INTENCIONADA

Estudios como los de FLACSO-Fundación Friedrich Ebert (2007: 10) señalan que en nuestro país se están produciendo “tendencias comunes con otras latitudes: desconfianza respecto de las instituciones políticas -particularmente los partidos- y mayores niveles de independencia de la ciudadanía respecto de las estructuras partidarias, que se expresa en una menor auto-identificación ideológica”. Esto remite a la importancia central que puede tener para la política chilena un

---

<sup>9</sup> En “La Concertación se divide y debilita a Bachelet”, publicado en El Nuevo Herald, 5 de diciembre de 2007.

proceso activo de reforma de los partidos políticos. Continuando con el argumento anterior, señalan que “en Chile, la combinación de partidos cerrados, con un sistema binominal, un registro electoral voluntario y la ausencia de financiamiento permanente en los partidos genera una estructura auto-contenida que parece aumentar la brecha entre la ciudadanía y los partidos”.

Son muchos los déficits que el sistema político chileno ha ido acumulando a lo largo de estos años y cuya situación de reforma se encuentra en estado “pendiente”. El sistema electoral binominal, consagrado en la Constitución de 1980 por el régimen militar, no ha podido ser reformado<sup>9</sup>. Adicionalmente, en Chile, el sistema político es de tipo hiperpresidencialista y, por otra parte, la Constitución consagra un modelo de Estado subsidiario que es la piedra basal del modelo económico. Se ha llegado a señalar, incluso, que no se trata de remover herencias institucionales del pasado autoritario que aún persisten y regulan la sociedad política chilena sino que la propia Concertación y, dentro de ella, los partidos progresistas que son centro de nuestra preocupación, habrían contribuido a generar un conjunto de artefactos institucionales que, si bien fueron benéficos y funcionales para la transición, hoy estarían produciendo efectos disfuncionales. Siavelis (2008), autor de dicha tesis, avanza en precisar que “al igual que los enclaves autoritarios<sup>10</sup>, son multidimensionales, han tenido efectos positivos en cuanto contribuyeron a la estabilidad y al logro del consenso y beneficiaron a algunas personas que no querían verlos eliminados. Estos

---

<sup>9</sup> Aunque los partidos que integran la coalición de gobierno gustan de adjudicar la responsabilidad por la imposibilidad de reformar el sistema electoral binominal a los partidos de la Alianza por Chile (RN y UDI), investigaciones dan cuenta de responsabilidades compartidas. Así lo precisa Siavelis (2005: 15) cuando señala que “a principios de los ‘90, cuando el apoyo a la derecha comenzó a decaer en las encuestas y el voto combinado de la derecha dio señales de que caería bajo el umbral efectivo de exclusión del 33%, ésta comenzó a considerar seriamente la posibilidad de reformar el sistema electoral y algunos miembros de la Concertación, tentativamente, sugirieron que el sistema no era tan malo como habían pensado”.

<sup>11</sup> Por “enclaves autoritarios”, expresión acuñada por Manuel Antonio Garretón, se entiende un conjunto de dispositivos que el régimen militar dejó incorporados en la Constitución de 1980 para cautelar la visión de “democracia protegida”, tales como la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, la existencia de senadores designados y vitalicios y el rol del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), entre otros.

enclaves serían la política de élites, el cuoteo (distribución de los principales cargos de acuerdo a criterios partidistas), una política de cúpulas de partidos fuertes, la falta de democratización de los gobiernos regionales y la política electoral y la selección de candidatos”. Advierte la paradoja de que los mismos elementos que aseguraron el éxito de la Concertación, serían hoy la fuente de sus amenazas. A todo lo anterior es necesario añadir que las escasas reformas políticas que se han realizado, sin menospreciar su importancia, se han inspirado en una visión liberal de lo que se entiende por democracia y por representación centradas en aspectos tales como rendición de cuentas, transparencia y existencia de mecanismos de control ciudadano sobre los políticos. Pero no se ha traducido en un control permanente y no tiene mayor relación con la visión progresista de la democracia, más orientada a la democracia participativa, con sentido procesal y a convertir las demandas sociales en derechos de ciudadanía.

Son muchos los frentes a atender en materia de reformas políticas pero, dado que nos hemos circunscrito a los partidos políticos y sus reformas, son dos los fenómenos que han concentrado buena parte del debate en los últimos dos años, colocando a los partidos en el epicentro de la cuestión: el financiamiento de la política y la democracia interna. Para el primer caso, un conjunto de situaciones tales como la utilización de algunas reparticiones públicas con fines electorales, el uso de fondos reservados y la utilización de facturas falsas para justificar gastos de campaña electoral han sido los fenómenos más evidentes. En el segundo caso, los problemas relativos a la falta de transparencia de los padrones de votantes y la forma de funcionamiento de los tribunales de disciplina, así como su composición, también han sido motivo de debate público.

El actual gobierno ha sido particularmente activo en su preocupación por las reformas políticas, las que forman parte de una agenda más amplia, llamada “Probidad, calidad de la política y modernización del Estado”, promulgada por la Presidenta Bachelet el año 2006. La agenda política en curso ha tenido a la vista antecedentes tales como el envejecimiento del padrón electoral, la visión crítica hacia los partidos y la exclusión política (el sistema electoral binominal excluye a la tercera mayoría política, que representa alrededor del 7% del electorado). Dentro de la batería de reformas políticas, el gobierno ha impulsado la reforma del sistema electoral binominal; la ley de gasto electoral, intentando perfeccionar la probidad del sistema político; la inscripción

automática de forma de establecer un registro electoral más abierto y cercano a los ciudadanos; la reforma constitucional para la elección de gobiernos regionales; el voto de los chilenos en el exterior y la reforma a la ley de partidos políticos. En lo que concierne específicamente a probidad, ha impulsado una reforma constitucional sobre la calidad de la política y administración del patrimonio de las autoridades, el veto al proyecto de ley de lobby y la llamada "puerta giratoria", perfeccionando la relación entre lo público y lo privado.

En relación al financiamiento para los partidos, el gobierno propone dos vías: la primera, a través de la modificación de la ley de partidos políticos vigente<sup>11</sup>, que subsiste desde el régimen militar, aunque con cambios muy menores. Se plantea necesariamente: que el Estado contribuya al financiamiento de los gastos fijos de los partidos, aportando una suma idéntica para todos ellos y una suma adicional en forma proporcional a su votación; que los partidos puedan dar "órdenes de partido" a sus militantes en asuntos en que se encuentren comprometidos los principios, programas o línea política; la autorización para que los partidos puedan mantener medios de comunicación; la regulación de elecciones primarias de los partidos y la incorporación de un título relativo a la disciplina interna del partido, regulando la disciplina de las bancadas parlamentarias (Cisternas, 2008).

Una segunda vía de modificaciones se encuentra en la ley sobre control de gasto e intervención electoral. Este proyecto introduce importantes modificaciones a las reglas vigentes sobre financiamiento electoral, que se promulgaron el año 2003, a través del reforzamiento de la transparencia en la relación entre dinero y política y de los estándares de probidad en la administración pública. Sus principales aspectos son: establecimiento de un registro de proveedores de bienes y servicios para las campañas políticas; regulación de los aportes

---

<sup>12</sup> Dicha ley data de 1987 y no hay acuerdo entre los autores acerca de su modificación. Para algunos, como Gamboa (2007), "si bien la ley introduce algunas rigideces como aquellas que pueden constreñir la democracia interna de los partidos, también deja abiertos los espacios para que, al menos en lo que a candidatos al Congreso y a la Presidencia se refiere, los afiliados tengan amplia participación". Otros, como Arrate, se focalizan en su legitimidad de origen, señalando que "dicho marco jurídico corresponde a la matriz que estableció la dictadura y condiciona negativamente a los partidos".

anónimos, reservados y de naturaleza pública; exigencia de mayor transparencia en la gestión financiera de las candidaturas; aumento de las sanciones para la infracción de estas normas y la incorporación de normas para evitar la intervención electoral indebida de las autoridades de gobierno y municipios.

Dichas reformas no han estado exentas de debate. Valdés (2008) ha planteado una dicotomía entre lo que la ley pretende reformar y lo que la opinión pública opina de dichas reformas, exponiendo las críticas a las reformas que se pretenden impulsar de la ley N° 19.884, en especial al punto del financiamiento estatal de los partidos políticos. Añade, además de sus cuestionamientos, una serie de salidas alternativas como son: la incorporación de subsidios a las cuotas de militantes y a las donaciones ciudadanas; subsidio a talleres de debates ciudadanos con dirigentes de partidos políticos; subsidio para preparación de candidatos a elección popular; recursos para asesores legislativos en el Congreso; aportes de los parlamentarios a sus propios partidos; subsidio para la oposición parlamentaria; permitir a las asociaciones de personas naturales donar dinero a la política y permitir donar a otras personas jurídicas, bajo topes análogos a los aplicados a las empresas acogidas a primera categoría.

Otras posturas apuntan especialmente a la protección de partidos políticos minoritarios que cuentan con menor cantidad de militantes en sus listas y nula representación parlamentaria. Ricardo Solari (2008: 1), cuestiona y replantea el trabajo de Salvador Valdés. Para dicho dirigente político, "establecer por ley formas de financiamiento público de la política es una oportunidad para mejorar la calidad de la vida partidaria y, por ende, la calidad de la vida política en el país".

Una mención especial merece, cuando se analiza la situación de los partidos progresistas, el papel que estos cumplen en la promoción de la igualdad política de género. Si bien a nivel internacional se constata que han sido los partidos vinculados a la izquierda democrática los que han impulsado un mayor protagonismo femenino en la arena política, éste no parece ser el caso en Chile. El PPD cuenta con cuotas estatutarias para cargos directivos al interior del partido, pero carecen de efecto vinculante y por tanto, no se cumplen en todos los casos. Para el caso del PS, se diseñan acuerdos para cada elección interna, que normalmente se desconocen. Esta situación es particularmente llamativa

en el marco de un gobierno dirigido por una mujer que no sólo conformó su primer gabinete en base a la paridad de género matemática (50% de cada sexo) sino que, además, prometió en su programa electoral la promulgación de una ley de cuotas a fin de posibilitar una mayor presencia femenina en el Congreso. No ha existido la viabilidad política para su aprobación y en la actualidad se encuentra para su debate en el Congreso, pero sin urgencia presidencial, una ley llamada de participación política equilibrada entre hombres y mujeres, que establece pisos mínimos e incentivos financieros diferenciados<sup>12</sup>.

A las iniciativas que se encuentra impulsando el gobierno, debieran sumarse otras tales que no han sido contempladas más que a nivel de propuestas formuladas por algunos parlamentarios. Ejemplos de ello son la limitación a los mandatos (teniendo como máximo dos períodos consecutivos); la revocación del mandato a través de referéndums revocatorios; la creación de mecanismos de rendición de cuentas periódicas, obligatorias y exhaustivas de las actuaciones de los partidos (al menos una vez al año y a través de un medio de comunicación masivo); la obligación de que cada partido establezca una comisión político-técnica multisectorial que se encargue de la función programática desde la base hasta la más alta estructura partidaria; el establecimiento de códigos de conducta y el diseño de un código de ética multipartidaria que establezca los valores mínimos que deben ser respetados en la relación interpartidaria.

Todas estas iniciativas, tanto las gubernamentales como las impulsadas por parlamentarios, se inscriben en una visión tradicional de la actividad política. Es necesario avanzar en una visión más amplia y comprehensiva de los fenómenos que afectan la actividad política en general, como la partidaria en lo específico. Incorporando por ejemplo, la necesidad de potenciar la esfera pública a través de un servicio informativo de calidad (radio y televisión), promoviendo un horizonte de efectiva democratización de los medios de comunicación en el país o bien la importancia de impulsar arenas deliberativas que incluyan instancias obligatorias de rendición de cuentas.

---

<sup>12</sup> Para mayor información, revisar Fernández-Ramil, María de los Ángeles, 2008, "Equidad política de género en el Chile actual: Entre promesas y resistencias". Mayor información en bibliografía.

Las reformas políticas en Chile no han sido evidentes por sí mismas, como tampoco fáciles cuando se han intentado<sup>13</sup>. A ello, no escapa el intento de reformas de los partidos políticos. Es posible esgrimir un conjunto de razones que explicarían esta situación. En primer lugar, es probable que, producto de la aparición sistemática del país en los rankings de los primeros lugares de gobernabilidad democrática, no se evidenciara la necesidad de acometer reformas políticas. En segundo lugar, si nos colocamos en los períodos conducidos por presidentes progresistas como Lagos y Bachelet, éstos se han movido en un espectro que va desde la ortodoxia macroeconómica hasta políticas sociales innovadoras. El primero, poniendo en marcha un nuevo programa focalizado de asistencia a la pobreza e impulsando un plan sanitario con cobertura garantizada para un conjunto significativo de enfermedades; la segunda, intentando extenderlo a nuevos grupos sociales y enfatizando la reforma al sistema provisional, instaurando un pilar solidario que permite pensión básica solidaria universal para todos los ciudadanos con categorías inferiores de ingreso (Roberts 2008: 86). En ninguno de los dos casos las reformas políticas aparecían como una prioridad aunque, en el período de Lagos, se acometió una de las reformas más medulares a la Constitución de 1980, pero no pudo modificarse el sistema electoral binominal, tarea que acogió Bachelet en su programa de gobierno pero que no ha podido acometer. El gobierno actual ha estado marcado por casos de corrupción lo que lo ha

---

<sup>14</sup> En "Agenda democrática", editado por FLACSO (2005), se detallan las llamadas reformas de primera y de segunda generación en Chile. Las primeras estuvieron centradas en aspectos constitucionales y, las segundas, en ampliación de derechos y deberes. Sin embargo, están todavía en estado pendiente, un conjunto de importantes reformas que, de lograrse, permitirían que el sistema político alcanzase los niveles de representatividad, inclusión, control y balance del que hoy carece. Dentro de estas tres líneas, se señala que las reformas faltantes abarcan: sistema electoral, renovación de representantes, elección de autoridades regionales, democracia interna de los partidos, deliberación ciudadana, inscripción automática, derechos para discapacitados, derecho a voto de chilenos en el exterior, discriminación positiva, rol fiscalizador del Congreso, defensoría ciudadana, restricción a la justicia militar, congreso y ciudadanía, rendición de cuentas, declaración patrimonial, financiamiento electoral, regulación del lobby y acceso a información. Algunas de éstas, planteadas en 2005, ya han sido abordadas como, por ejemplo, acceso a información pública.

obligado a impulsar un paquete de reformas centradas en aspectos de transparencia y probidad.

Si bien existen buenas ideas y alternativas de recambio a lo existente, los desafíos están situados en los dos terrenos anteriormente planteados. Especialmente para los partidos progresistas en el escenario postneoliberal que se abre luego de la crisis financiera global. Es allí donde se sitúan aquellos que valoran la importancia de la política, no sólo porque los discursos acerca del fin de la historia, el fin del Estado-Nación, el fin de la autoridad y el fin del ámbito de lo público no tienen más asidero frente a la crisis financiera mundial de la que estamos siendo testigos y víctimas, sino porque forma parte constituyente de la experiencia humana y del devenir de nuestras sociedades. Es en estos dos ámbitos donde deberán concentrarse la batería de argumentos de los progresistas para concretar el paquete de reformas políticas pendientes así como las estrategias para la acción.

## Bibliografía

Alcántara, Manuel (2008), *La escala de la izquierda. La ubicación ideológica*, Nueva Sociedad, Buenos Aires, No. 217, septiembre-octubre, páginas 72-85.

Alemán, Eduardo (2008, 14 de agosto). "El Congreso y la Concertación en Chile", en *La Concertación de Partidos por la Democracia: Análisis de una experiencia coalicional exitosa*. Fundación Chile 21 - Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago. Presentación realizada en seminario de ambos centros de estudio.

Aravena, María Teresa. Et. Al. Aldunate, Nerea. De Tezanos, Pablo. Torres, David. Cortés, Flavio. Manzi, Jorge. Gonzáles, Roberto. Saíz, José L. (2005), *Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente*, Revista de Ciencia Política, Santiago, volumen 25 n° 2.

Arrate, Jorge (2007), *Algunas reflexiones sobre la Concertación y sus partidos*, Fundación Chile 21 – Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Cisternas, Hernán (2008, 27 de abril), "Gobierno propone proyecto que permite orden de partido y financiamiento fiscal", En Diario El Mercurio (cuerpo C3), Diario El Mercurio, Santiago.

- Cortés Terzi, Antonio (2008), *Las funciones del progresismo burocrático*, Centro Avance, Santiago.
- Díaz-Tendero, Eolo (2006), "Iluminismo democrático versus ciudadanía sectorial". En Pérez Herrero, Pedro (2006), *La "izquierda" en América Latina*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- Drake, Paul. Iván Jaksic (1999), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago.
- Fernández-Ramil, María de los Ángeles (2008), *Michelle Bachelet: La dialéctica de un liderazgo*, Santiago (manuscrito por publicar).
- Fernández-Ramil, María de los Ángeles (2008a), "Equidad política de género en el Chile actual: Entre promesas y resistencias". En *Anuario de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago. Páginas 221-228 (descargable de sitio web <http://www.cdh.cl/publicaciones/Anuarioddhh>)
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO (2005), *Agenda democrática*, FLACSO, Santiago.
- FLACSO - Friedrich Ebert Stiftung-Chile (2007), *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*, FLACSO / Friedrich Ebert Stiftung-Chile, Santiago.
- Fuentes, Claudio. 1999. "Partidos políticos en Chile: Entre pactos y proyectos". En Drake, Paul. Iván Jaksic. 1999. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago.
- Gamboa, Ricardo (2007), *La regulación de los partidos políticos chilenos en una perspectiva comparada*, Taller de Capacidades Partidarias, Fundación Chile 21 - Fundación Friedrich Ebert, Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio. Marcelo Cavarozzi. Peter Cleaves. Gary Gereffi. Jonathan Hartlyn (2004), *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, LOM Ediciones, Santiago.
- Huneus, Carlos. (2008, 17 de noviembre), "El cambio de gabinete y el estilo presidencial", en Diario El Mostrador, Santiago.
- Huneus, Carlos (2002), "La difícil integración de los partidos en el presidencialismo", Revista Siete + 7, n° 39, Santiago.
- Huneus, Carlos (2001), *Organización y liderazgo en los partidos políticos. Un análisis comparado de Alemania, España y Chile*, Revista de Ciencia Política Universidad Católica, Volumen XXI, Santiago.
- Huneus, Carlos (1999), *Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile*, Revista de Ciencia Política Universidad Católica. Volumen XX n° 1, Santiago.
- El Nuevo Herald (2007, 5 de diciembre), "La Concertación se divide y debilita a Bachelet".
- Lanzaro, Jorge (2008), *La socialdemocracia criolla*, Nueva Sociedad, No. 217, septiembre-octubre, páginas 40-58, Buenos Aires.
- LAPOP (2006), *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*, LAPOP, Vanderbilt.

- Lipset, Seymour M. Stein Rokkan (1967), *Cleavage structures, party system, and voter alignments: An introduction*, Free Press, New York.
- Luna, Félix (1994), *Breve historia de los argentinos*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott. Timothy Scully (1992), *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (2008), *Latin America: Eight lessons for governance*, Journal of Democracy, Vol. 19, No. 3, páginas 113-127, Washington.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual: Anatomía de un mito*, LOM Editores, Santiago.
- Moulian, Tomás (2002), "El sistema de partidos en Chile". En Cavarozzi, Marcelo. Juan Abal Medina (2002), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe.
- Payne, Mark (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *Desarrollo Humano en Chile. El poder: para qué y para quién*, PNUD, Santiago.
- Roberts, Kenneth (2008), *¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?*, Nueva Sociedad, No. 217, septiembre-octubre, páginas 86-98, Buenos Aires.
- Schuster, Martín (2008), *La desafección de los partidos político en Chile*, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Scully, Timothy (1992), "Los partidos de centro y la evolución política chilena", University of Notre Dame, Notre Dame.
- Siavelis, Peter (2005), *Los peligros de la ingeniería electoral y de predecir sus efectos*, Universidad de Chile. Revista Política n° 45, páginas 9-28, Santiago.
- Siavelis, Peter (2008, 14 de agosto), "La Concertación de Partidos por la Democracia: Análisis de una experiencia coalicional exitosa", Fundación Chile 21 - Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Presentación realizada en seminario de ambos centros de estudio, Santiago.
- Solari, Ricardo (2008), *Financiamiento de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Tironi, Eugenio y Felipe Agüero (1999), *¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?*, Centro de Estudios Públicos n° 74, páginas 151 – 168, Santiago.
- Valdés, Salvador (2008), *Financiamiento político para profundizar la democracia*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela (1964), *Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Zovatto, Daniel (compilador) (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Universidad Autónoma de México-International IDEA, Ciudad de México.

### **Sitios en internet**

Centro de Estudios Públicos  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Latin American Public Opinion Project  
[www.sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME](http://www.sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME)

Latinobarómetro 2008  
[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Portal de elecciones del Ministerio del Interior, Chile  
[www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)



U R U G U A Y

---

**PARTIDO, GOBIERNO Y SOCIEDAD  
EN EL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA:  
EL CASO URUGUAYO**

El caso uruguayo  
(Frente Amplio)

Constanza Moreira / Verónica Pérez

*Constanza Moreira:* Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro, Profesora e Investigadora de la Universidad de la República, especialista en temas vinculados a partidos y gobiernos en América latina y Uruguay.

*Verónica Pérez:* Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de la República, Uruguay, y aspirante a Magister en Ciencia Política en la misma institución. Investigadora del Departamento de Ciencia Política, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.



## INTRODUCCIÓN

En 2005 el Frente Amplio (FA) accedió al gobierno nacional por primera vez de la mano de Tabaré Vázquez tras haber ganado, por mayoría absoluta, en las elecciones de octubre de 2004. Meses después, en las elecciones departamentales de mayo de 2005, la izquierda ganó en 8 departamentos y por primera vez accedió a los ejecutivos municipales del interior del país<sup>1</sup>. De esta forma, el ciclo electoral 2004-2005 supuso un hito en la historia reciente del Uruguay, pues no sólo fue el punto culminante de un proceso de crecimiento sistemático de la izquierda uruguaya iniciado con la creación del Frente Amplio en 1971, sino que marcó un giro ideológico en el poder.

El triunfo de la izquierda no fue accidental. Si bien el FA se vio beneficiado por la crisis financiera de 2002, su triunfo ya estaba anunciado. Respondió, por un lado a un proceso de diferenciación creciente del electorado uruguayo (Moreira 2004) y por otro, a una estrategia de adaptación al contexto (interno y externo) que lo llevó a ampliar sus bases electorales y a ocupar cargos en la administración pública. Desde este segundo punto de vista, el acceso del FA al poder habría sido producto de la conjunción de tres elementos: oposición –a las políticas neoliberales de los 90 y a los partidos Nacional y Colorado que las impulsaron-, moderación –de sus bases programáticas y discurso-, y ampliación de alianzas políticas con la incorporación de nuevos grupos ubicados un tanto más al centro del espectro político, (Yaffé 2005a y 2005b; Garcé y Yaffé 2004). De este modo, el ciclo electoral 2004-2005 puede catalogarse como todo un “desembarco” en el poder por parte de la izquierda, pues si bien ésta estaba al frente del gobierno de la Intendencia de Montevideo desde hacía 15 años, ahora debía ponerse al frente del Estado central y de algunos de los gobiernos departamentales de las zonas más pujantes del país.

De esta forma, la llegada del FA al gobierno nacional supuso todo un nuevo escenario en la medida en que abrió múltiples arenas de relacionamiento y no pocos conflictos. Por un lado, la bancada de legisladores del FA -ahora la más grande de la historia de la izquierda- debió enfrentar ya no a un Ejecutivo hostil,

---

<sup>1</sup> El FA gobernaba Montevideo, departamento capital del país, desde 1990, ocasión en la que el intendente electo fue también Tabaré Vázquez.

sino a uno que apuraba el trámite parlamentario en aras de impulsar las reformas a las que se había comprometido. Por otro lado, el propio partido debió ensayar nuevos vínculos, tanto con la bancada de legisladores como con el Ejecutivo nacional y los ejecutivos departamentales. Asimismo, las relaciones entre la izquierda y la sociedad civil, que siempre fueron de mutuo compromiso, no estuvieron ausentes de tensiones en este período. Y todo esto ocurrió teniendo como contexto una estructura orgánica grande, compleja, sectorializada y de varios niveles, a lo que debe sumarse el desafío que plantea pasar de una "cultura de oposición" a estar al frente del aparato del Estado.

Este trabajo tiene entonces como objetivo observar los conflictos y dilemas plantados al Frente Amplio bajo este nuevo escenario. ¿Dónde estuvieron los principales problemas? ¿Cuáles son las enseñanzas que pueden extraerse de cara a un futuro gobierno?

Las fuentes de datos principal para la elaboración de este documento fueron una serie de entrevistas grupales a cinco conjuntos de actores: a) secretarios políticos o personal de confianza de los nuevos intendentes del FA; b) representantes de organizaciones de la sociedad civil; c) académicos e intelectuales; d) representantes de la estructura orgánica del Frente Amplio; y e) legisladores del Frente Amplio.

Las entrevistas se realizaron entre el 13 y el 26 de noviembre de 2008. Asimismo, el documento se valió de datos de encuestas de opinión pública y de elites, datos proporcionados por el propio Frente Amplio relativos a su composición; y documentos, entre los que deben contarse los estatutos del FA.

## 1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DEMOCRÁTICO RECIENTE Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

Las elecciones nacionales de 2004 en Uruguay cristalizaron el cambio más importante del sistema político uruguayo en general y de su sistema de partidos en particular desde la dictadura hasta el presente: por primera vez un partido de izquierda, el Frente Amplio (FA) llega al gobierno nacional. Con ello se produce la alternancia ideológica en el poder y se consolida el cambio en el

sistema de partidos y en los modos que adquiere la competencia política. Pero esta transformación no se procesó bruscamente sino que fue parte de un proceso que se inició en la década del 70 del siglo XX, que se interrumpió con la dictadura en 1973, y que irrumpió nuevamente con vigor a la vuelta de la democracia en 1985.

La literatura sobre partidos en Uruguay coincide en señalar que los partidos políticos uruguayos preceden a la formación de Uruguay como país independiente<sup>2</sup>. En este sentido, el primer atisbo de partidos políticos puede ubicarse en la lucha entre facciones rivales enfrentadas por sus líderes (Fructuoso Rivera y Manuel Oribe) en la rebelión contra Brasil en 1825. Identificadas por el color de sus banderas (divisas) las facciones se autodenominaron Colorados y Blancos. Durante la segunda década del siglo XIX, ambas facciones continuaron sus enfrentamientos e incluso protagonizaron tres guerras civiles (1889, 1897 y 1904) por el reparto "equitativo" de las jefaturas departamentales que, dada la poca transparencia del sistema electoral de la época, eran la vía para acceder a puestos en el legislativo.

Ya durante el siglo XX, estas facciones comenzaron a transitar por procesos de institucionalización y modernización dando lugar al Partido Colorado (PC) y al Partido Nacional (PN), dotados ahora no sólo de la adhesión de la ciudadanía sino también de aparatos partidarios de envergadura de carácter nacional. Hasta la década del 70 del siglo XX ambos partidos obtendrán, sumados, más del 90% de los votos, instaurando un sistema de competencia bipartidista aunque con "partido predominante", en términos de Sartori (1980), en la medida en que el PC ganó sistemáticamente las elecciones de 1830 hasta 1958. La izquierda política, constituida por el Partido Socialista y el Partido Comunista, nunca alcanzó, tomada en su conjunto, el 10% de los votos, lo que en parte se debió a los efectos del sistema electoral.

En efecto, como consecuencia del doble voto simultáneo, es decir, de la posibilidad de votar por un partido (lema) y por una fracción dentro de éste (sublema) ambos partidos se constituyeron como partidos fraccionalizados y

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Solari 1991.

“catch-all” dado que sus fracciones abarcaron un amplio espectro “ideológico”<sup>3</sup>. No obstante es posible afirmar que el Partido Colorado siempre estuvo más ligado a las masas urbanas, a los sectores obreros y a los sectores laicos. Sobre todo debido a la hegemonía, en su interior, de la corriente batllista –de raigambre progresista y humanista- durante buena parte de la primera mitad del siglo XX. Mientras tanto, el Partido Nacional atrajo fundamentalmente a la población rural y de perfil católico, ostentando una postura más liberal en lo económico y conservadora en lo social.

Hacia fines de la década del 50, la crisis del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones provocó la primera alternancia en el sistema de partidos uruguayos: el Partido Nacional ganó las elecciones en 1958. Los blancos permanecieron en el poder hasta 1966. Ese año, tanto ellos como los colorados, aprobaron la restauración del sistema presidencialista con un ejecutivo unipersonal, por la vía del referéndum<sup>4</sup>.

En las elecciones nacionales que se celebraron en 1973, los colorados volvieron a ganar. Pero la segunda ola de la democracia ya estaba exhausta. En efecto, los años sesenta evidencian un viraje profundo en el rumbo de la historia política uruguaya. La frecuencia con que el Poder Ejecutivo declara situaciones de “excepción” (para las cuales la Constitución aprobada en 1967 lo dotará de

---

<sup>3</sup> El doble voto simultáneo permitía que fracciones diversas acumularan votos dentro de un mismo lema lo que generaba la dispersión ideológica al interior de éstos (ver por ejemplo, Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

<sup>4</sup> Bajo la influencia de las ideas de Batlle y Ordoñez sobre las ventajas de la dispersión del poder del Ejecutivo ejercido por una sola persona, la Constitución de 1917 instauró, tras un acuerdo entre el PC y el PN, lo que se conoció como un Poder Ejecutivo “bicéfalo”, constituido por un Presidente y un Consejo Nacional de Administración (órgano colegiado de integración partidaria en relación a los votos obtenidos en las elecciones nacionales). Este ejecutivo bicéfalo duró hasta el golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933 y la vuelta al ejecutivo unipersonal con la Constitución de 1934. Al promediar el siglo XX y con el batllismo de nuevo en el poder, la Constitución de 1952 instauró nuevamente la forma de gobierno colegiado: el Poder Ejecutivo quedó constituido por el Consejo Nacional de Gobierno, integrado por 9 miembros elegidos directamente por el pueblo. Dos tercios del Consejo se otorgaban a la lista más votada del lema más votado y el resto se distribuían proporcionalmente entre las listas del partido que siguiera en número de votos (ver más detalles en Chasquetti 2003).

instrumentos privilegiados) y la aparición en escena cada vez más frecuente de las Fuerzas Armadas como actor político, son parte de ese escenario; con el complemento inevitable de la altísima movilización popular en general comandada por el sindicalismo uruguayo, un movimiento autónomo de los partidos y el Estado, y con gran capacidad de organización y adhesión ciudadana en los estratos medios y bajos.

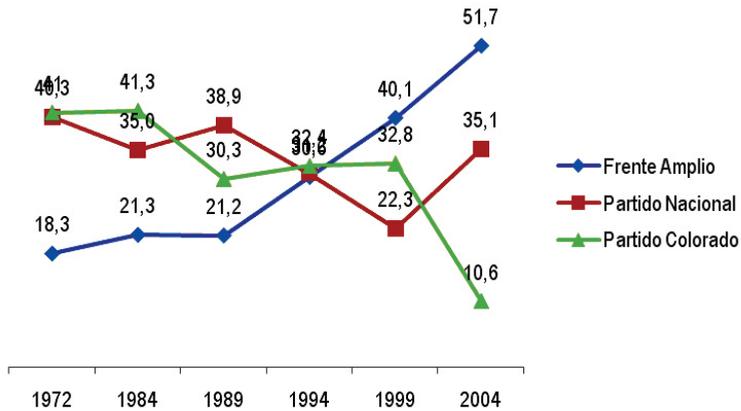
En este clima surge en 1971 el Frente Amplio como una conjunción de partidos que reunió a comunistas, socialistas, democristianos y a las alas progresistas de los partidos Nacional y Colorado. En las elecciones de 1973 el FA se alzó con el 18% de votos. Dando lugar, por primera vez, a la aparición de un tercer actor partidario que disputaba los votos a los partidos tradicionales. No obstante, deberían pasar todavía décadas para ver cuán profundo era el cambio que ese tercer actor traería aparejado. De hecho, a dos años de la aparición del FA comenzó la dictadura, y luego de diez años de comenzado el nuevo período democrático se constató que la izquierda había llegado para habérselas con el gobierno.

Con la vuelta de la democracia el FA comenzó un proceso de crecimiento sostenido. Hasta que en las elecciones de 1994 por primera vez el sistema de partidos uruguayo se dividió en tercios perfectos. Como consecuencia del crecimiento del FA, los partidos tradicionales se vieron "empujados" hacia la derecha del espectro ideológico, ya que varias de sus fracciones y líderes identificados como de izquierda emigraron hacia el FA. A su vez, la pérdida de votos de los partidos tradicionales los obligó a gobernar en coalición prácticamente desde el primer gobierno pos dictadura, lo que los transformó en relativamente indiferenciados ante la opinión pública. Hecho que se agravó con la reforma constitucional de 1996 y la instalación del balotaje.

Desde la restauración de la democracia en 1985, el Partido Colorado obtuvo tres veces la Presidencia: en 1984 y 1994 con Julio María Sanguinetti y en 1999 con Jorge Batlle. La votación del Partido Colorado cayó de 41,2% de los votos en 1984 a 32,8% en 1999 y a apenas 10,6% en 2004. El Partido Nacional obtuvo el gobierno en las elecciones de 1989, con Luis A. Lacalle con 38.9% de los votos. En las elecciones siguientes el PN evidenció una baja sustancia para luego recuperarse en 2004 (Gráfico 1). Los partidos Colorado y Nacional perdieron

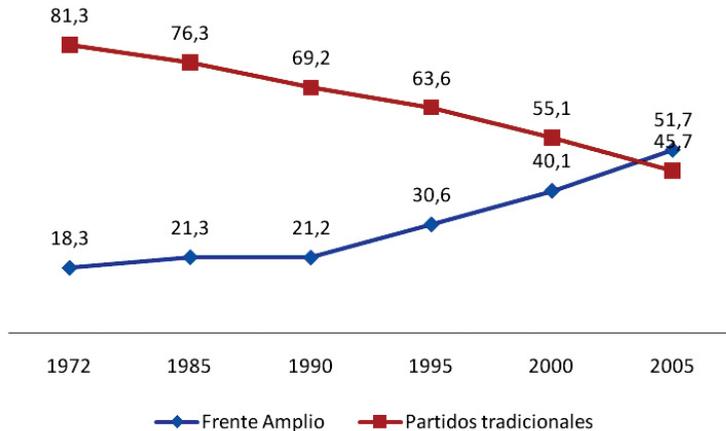
significativamente votos, y los votos que el bloque tradicional perdía eran votos que ganaba la izquierda (Gráficos 2).

**Gráfico 1:**  
Evolución electoral según grandes lemas (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Área Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR.

**Gráfico 2:**  
Evolución votos del FA y los partidos tradicionales (en porcentajes)



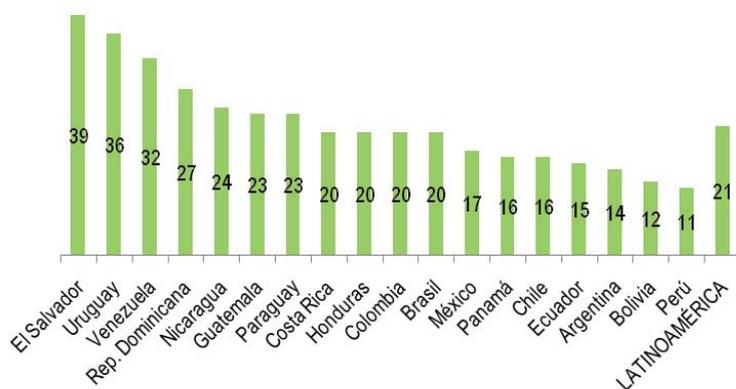
Fuente: elaboración propia en base a datos del Área Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR.

En su transformación de partido de oposición a partido de gobierno, el FA ganó el gobierno departamental de Montevideo por primera vez en 1989, gobierno que ha conservado en su poder hasta el presente. El proceso electoral uruguayo 2004-2005 marcó un hito político en la historia del país, pues no sólo el FA alcanza el gobierno nacional con una mayoría parlamentaria que le permite gobernar en solitario, sino que en las elecciones municipales de 2005 ganó por primera vez en los gobiernos departamentales del interior, obteniendo en total 7 intendencias que se suman al gobierno de Montevideo.

## 2 IMAGEN Y LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS EN URUGUAY: EL IMPACTO DEL FA

Dada la larga trayectoria de la democracia uruguaya y el arraigo de los partidos en la población -lo que explica, en parte, la sobrevivencia de los partidos heredados del siglo XIX con altos porcentajes de adhesión-, es esperable que estas instituciones tengan mayor arraigo en Uruguay que en muchos de los países de la región con menos desarrollo institucional relativo. Los datos disponibles de opinión pública permiten constatar este fenómeno. El Gráfico 3 muestra la confianza en los partidos políticos para el conjunto de los países de América Latina en el año 2008. Uruguay ocupa el segundo lugar por debajo de El Salvador.

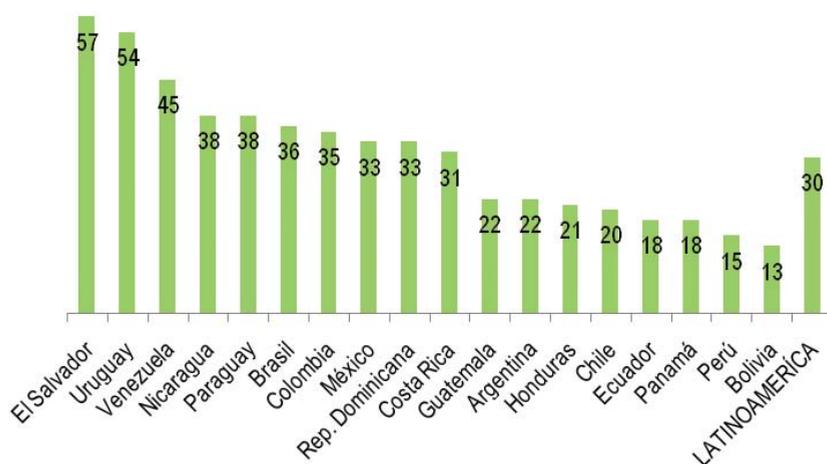
**Gráfico 3:**  
Confianza en los partidos políticos (sólo "mucho" y "algo" de confianza, en %)



Fuente: Informe Latinobarómetro 2008.

Un indicador en el mismo sentido puede ser recabado con una pregunta del Latinobarómetro 2008, que pedía a las personas encuestadas su opinión respecto al trabajo que están haciendo los partidos. El Gráfico 4 muestra los porcentajes del público que en cada país consideró que los partidos están trabajando “bien” y “muy bien”. Nuevamente aquí Uruguay vuelve a quedar en segundo lugar en el ranking regional.

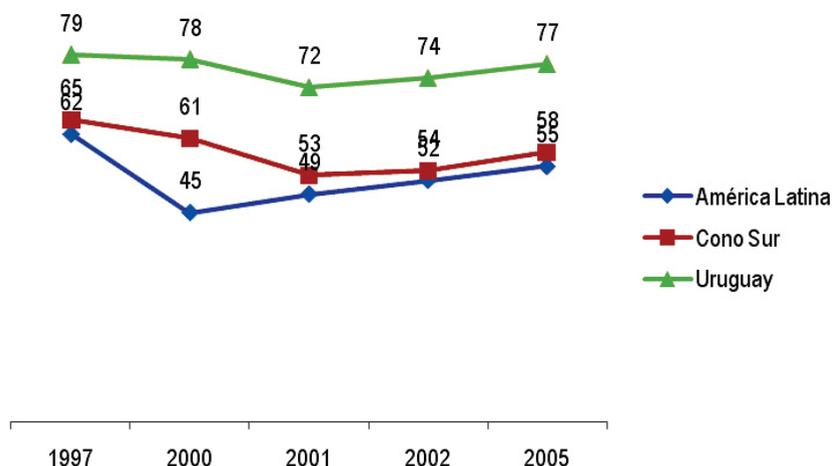
**Gráfico 4:**  
Evaluación del trabajo de los partidos políticos (sólo “bien” y “muy bien”)



Fuente: Informe Latinobarómetro 2008.

Estos datos son consistentes en el tiempo y miden una confianza en las instituciones políticas del sistema que aparece como permanente. Una forma de observarlo, es atendiendo al porcentaje de personas que afirman que “sin partidos no puede haber democracia”. Esta pregunta arroja resultados consistentes con los datos anteriores respecto de la ubicación del Uruguay en la región. Los porcentajes de personas que contestaron que “sin partidos políticos no puede haber democracia” en Uruguay oscilan, por encima del 70% en la última década, con variaciones de 7 puntos porcentuales entre mediciones. El promedio de América Latina presenta una oscilación mayor, de hasta 12 puntos porcentuales, y no supera el 60% de menciones. En tanto, en los países del Cono Sur en su conjunto, las menciones se comportan en forma similar al promedio latinoamericano aunque son relativamente más bajas.

**Gráfico 5:**  
**Apoyo a partidos políticos (“sin partidos no puede haber democracia”, en %)**



Fuente: Tomado de Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008 (PNUD).

Pero más allá de la comparación con la región conviene detenerse brevemente en algunos datos que revelan aspectos específicos de la cultura política uruguaya y que contribuyen en gran medida a esta estabilidad del sistema de partidos. El Cuadro 1 muestra algunos indicadores de cercanía de la ciudadanía uruguaya con la política.

**Cuadro 1:**  
**Cercanía a la política (en %)**

Interés en la política *	38
Frecuencia con que habla de política con los amigos **	34
Frecuencia con que trata de convencer a alguien de lo que piensa políticamente **	11
Frecuencia con que trabaja para un partido o candidato **	5

\* Suma de respuestas “Muy interesado” y “Algo interesado”

\*\* Suma de respuestas “Muy frecuentemente” y “frecuentemente”

Fuente: Tomado de Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008 (PNUD).

Como muestra el cuadro, el interés en la política no alcanza a la mitad de la población. Sólo un 38% dicen estar “muy” o “algo” interesados en política, y un porcentaje similar declara que habla de política con amigos. Los que trabajan por un partido político son sólo el 5% de los entrevistados. Aunque en la comparación regional, Uruguay se “luzca” como un país donde a menudo todo parece ser político, el involucramiento con esta actividad no se evidencia tan alto. No obstante, a pesar de este más que relativo involucramiento con la política, los uruguayos parecen sentirse bastante bien representados por los partidos políticos que votan (Cuadro 2).

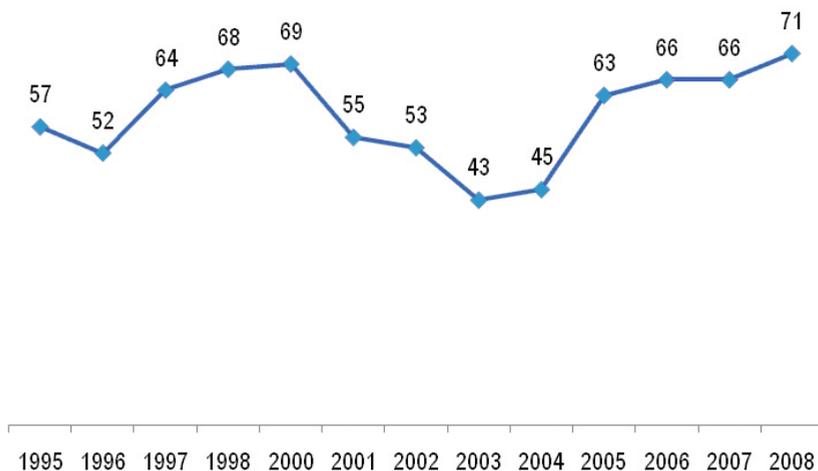
**Cuadro 2:**  
**¿Qué tan bien representado se siente por el partido que votó?**  
**(según partido que votó en las últimas elecciones, en %)**

	Total	PN	PC	FA
Muy Bien y Bien	46%	56%	43%	55%
Ni bien ni mal	25%	30%	29%	27%
Muy Mal y Mal	13%	10%	20%	17%
No sabe	16%	4%	8%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Tomado de Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008 (PNUD).

Puede afirmarse que la llegada del FA al poder ha contribuido a afianzar la confianza en las instituciones políticas en Uruguay. El Gráfico 6 muestra la evolución de la satisfacción con la democracia. Como puede observarse en el gráfico, si bien la satisfacción con el funcionamiento de la democracia es afectada fuertemente por la crisis económica del año 2002, con la asunción del FA en 2005 los niveles de satisfacción se elevan significativamente ubicándose en valores superiores a los valores que exhibían los uruguayos antes de la crisis.

**Gráfico 6:**  
**Satisfacción con la democracia**  
 (Sólo "satisfecho" y "muy satisfecho", en %)

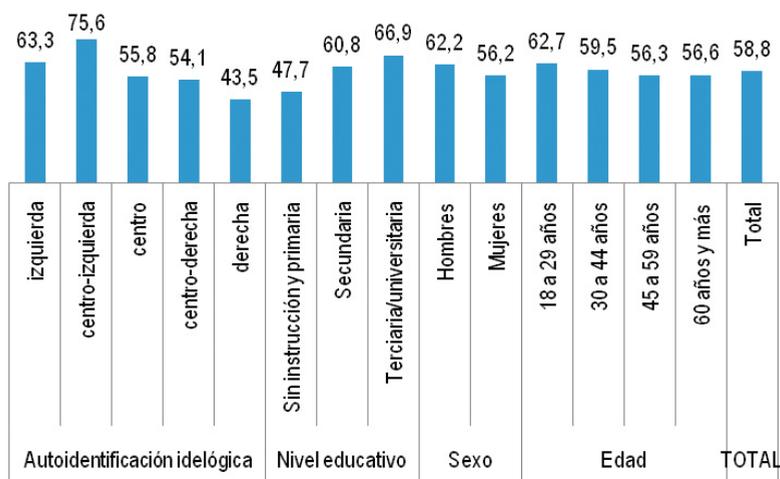


Fuente: elaboración propia en base a Informes Latinobarómetro.

Pero la llegada del FA al gobierno no sólo produce un aumento en los niveles de satisfacción con la democracia, sino que reconfigura el anterior patrón de comportamiento de la cultura política. En este sentido, una de las tesis esgrimidas sobre la cultura política uruguaya era la de los "demócratas disconformes". Según ésta, los uruguayos eran altamente demócratas, es decir, preferían la democracia a cualquier otro tipo de gobierno. No obstante, algunos sectores eran especialmente críticos ante la democracia realmente existente, lo que se evidenciaba en mayores niveles de insatisfacción. En particular las personas con mayor nivel educativo, los jóvenes, las mujeres y quienes se autoidentificaban con la izquierda del espectro político tendían a evidenciar mayores niveles de insatisfacción con el funcionamiento del sistema político (Moreira 2004). Sin embargo, esta tesis parece haberse revertido. El Gráfico 7 muestra el nivel de satisfacción con la democracia según grandes grupos de público en el año 2007. Como se aprecia en el gráfico, los antiguos disconformes son ahora los más satisfechos con el funcionamiento de la democracia a excepción de las mujeres, que siguen mostrando niveles inferiores de satisfacción que los hombres, lo que probablemente esté vinculado a una menor cercanía e interés por la política. En este sentido, el aumento de la satisfacción de los

antiguos disconformes debe explicarse, casi exclusivamente, por el cambio ideológico en el gobierno, en la medida en que esos grupos constituyen la base electoral del FA<sup>5</sup>.

**Gráfico 7:**  
**Satisfacción con la democracia. (Sólo "muy satisfecho" y "satisfecho", en %)**

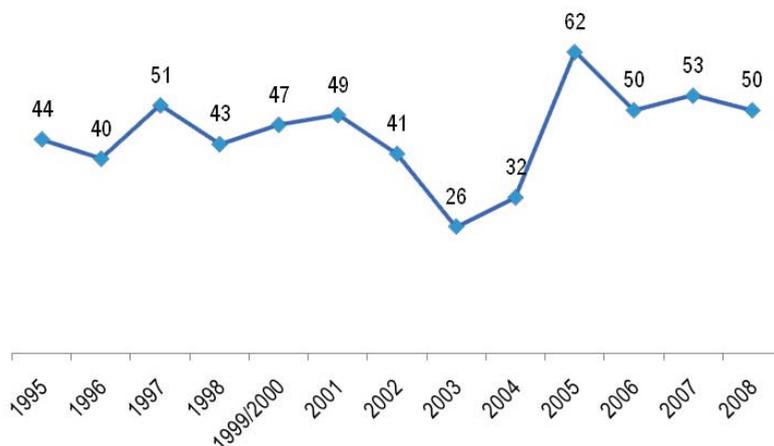


Fuente: elaboración propia en base a datos del Área Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

El impacto del triunfo del FA sobre la legitimidad de las instituciones también puede apreciarse en la evolución de la confianza en el Parlamento. (Gráfico 8).

<sup>5</sup> Estudios sobre el comportamiento del voto en Uruguay muestran que el FA obtiene mayor porcentaje de votos entre los sectores "modernos" del país: los jóvenes, la población con educación secundaria completa y universitaria, en las zonas urbanas, entre la población activa, en los polos "económicos" del país (entre ellos, en la capital) y claro está, entre quienes se ubican ideológicamente a la izquierda o centro-izquierda (ver por ejemplo, Moreira 2000 y 2005, y Canzani 2005).

**Gráfico 8:**  
**Evolución de la confianza en el Parlamento**



Fuente: elaboración propia en base a Informes Latinobarómetro.

### 3 DIFERENCIACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS URUGUAYOS

El Cuadro 3 muestra la ubicación ideológica de los partidos uruguayos en el eje izquierda-derecha. Como puede observarse, los partidos políticos uruguayos se distribuyen a lo largo del espectro político, con el FA ocupando la izquierda y centro-izquierda y los partidos tradicionales la centro-derecha y derecha<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Corresponde a la ubicación ideológica que hacen los diputados de su propio partido: "Como recordará, cuando se habla de política se utilizan las expresiones izquierda-derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla colocaría Ud. a su partido o fracción?"

**Cuadro 3:**  
**Posicionamiento ideológico en el eje izquierda-derecha de los partidos**  
**(Porcentajes y medias por partido)**

	1995			2001			2005		
	FA	PC	PN	FA	PC	PN	FA	PC	PN
<b>Izquierda (1-2)</b>	20,0	0,0	0,0	23,3	0,0	0,0	37,8	0,0	0,0
<b>(3-4)</b>	80,0	13,6	4,5	70,0	0,0	7,1	48,9	11,1	3,2
<b>(5-6)</b>	0,0	77,3	77,3	6,7	95,2	71,4	13,3	88,8	80,7
<b>(7-8)</b>	0,0	0,0	13,6	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	6,5
<b>Derecha (9-10)</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Media</b>	<b>3,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>	<b>3,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>2,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>

Fuente: Encuesta de Elites Parlamentarias, Universidad de Salamanca, Estudio 54.

Pero, no obstante esta "coherencia ideológica" de los partidos políticos uruguayos, en su interior éstos distan de ser monolitos, se encuentran fraccionalizados. Hecho que es aún más patente en la izquierda. El Cuadro 4 muestra el número efectivo de fracciones electorales (NEFe) y el número efectivo de fracciones parlamentarias (NEFp) de los tres principales partidos uruguayos desde 1971. Como puede apreciarse mientras en la izquierda la fraccionalización ha ido en aumento –lo que refleja el crecimiento del FA en el período y la incorporación de nuevos grupos-, en los partidos tradicionales se ha movido en forma descendente.

**Cuadro 4:**  
**Fraccionalización electoral y parlamentaria de los partidos uruguayos**

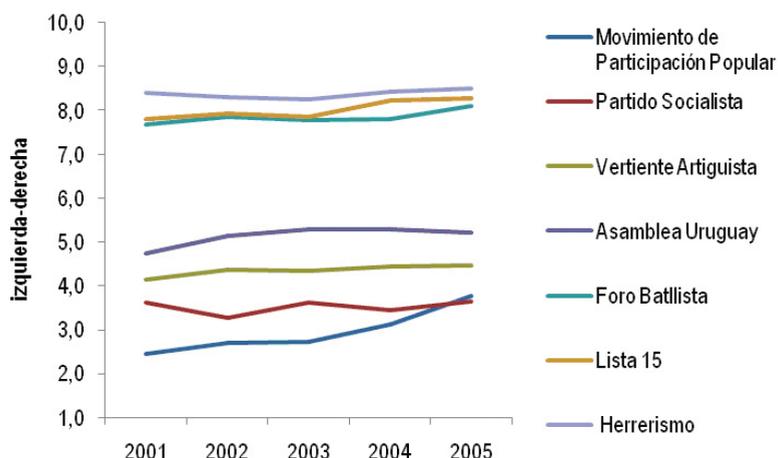
	1971		1984		1989		1994		1999		2004	
	NEFe	NEFp										
<b>FA</b>	4,7	3,6	3,7	2,6	3,3	2,3	4,8	3,5	5,6	4,8	6,1	4,9
<b>PN</b>	2,8	2,7	2,4	2,3	3,7	2,5	3,1	1,9	2,2	2	2,7	1,8
<b>PC</b>	4,6	3,8	2,1	1,8	3,6	2,9	5,1	4,2	2	1,7	2,5	2,5

Fuente: Tomado de Yaffé 2005.

Por otro lado, a esta fragmentación debe agregarse la diferenciación ideológica al interior de los partidos. El Gráfico 9 muestra la ubicación en el eje izquierda-

derecha de las principales fracciones. Como puede observarse, la dispersión ideológica entre las fracciones del Frente Amplio (Asamblea Uruguay, Partido Socialista, Vertiente Artiguista, y Movimiento de Participación Popular) es mayor que en las fracciones de los partidos tradicionales.

**Gráfico 9:**  
**Dispersión ideológica de las principales fracciones de los partidos uruguayos**



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Élités, Instituto de Ciencia Política, UdelaR.

## 4 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FRENTE AMPLIO

La estructura organizativa formal del FA, consolidada en la década del 90 tras la reforma de su estatuto en 1993, es densa y compleja, de base piramidal y combina la participación de los sectores políticos con la militancia (las bases). De acuerdo con los estatutos vigentes es posible distinguir cuatro niveles en la estructura del FA, cada uno integrado además por diferentes órganos. Comenzando desde la base, estos niveles son: los Comités de Base, las Coordinadoras Zonales, los Departamentales y la Dirección Nacional.

Los Comités de Base son los organismos de la militancia y están integrados

con todos los adherentes de una misma zona: *“Se constituirán en forma amplia y convocarán a todos los frenteamplistas de la respectiva zona, sin distinción alguna por su participación organizada en cualesquiera de los sectores políticos integrantes del FA, o por su condición de no sectorizado”* (Artículo 25, Estatuto FA)<sup>7</sup>.

Estructuralmente los Comités de Base están compuestos de tres órganos: la Asamblea, la Mesa y el Secretariado. La Asamblea es la máxima autoridad del comité y se integra con todos los adherentes registrados en él. Se reúne en forma especial todos los 25 de agosto para elegir a sus delegados, a las coordinadoras zonales o al Departamental y a su propio secretariado. La Mesa es el órgano ejecutivo del comité, se reúne semanalmente y la integran los miembros del secretariado del comité (3) y los delegados a las Coordinadoras o Departamental. Tanto la mesa como el secretariado son renovados anualmente. Cada vez que se convoca al Plenario Nacional (máximo órgano político del FA como se verá enseguida) los comités convocan a asamblea de adherentes para tratar los puntos del orden del día del Plenario. Las decisiones que adopte el comité se trasladarán a los órganos zonales o departamentales que luego estarán representados en el Plenario. Según datos proporcionado por el FA, actualmente existen alrededor de 500 comités de base en todo el país, 50% de los cuales están en Montevideo y el otro 50% en el interior del país, siendo Canelones el departamento del interior que concentra mayor número de éstos.

En un nivel superior a los Comités de Base están las Coordinadoras Zonales que vendrían a representar un nivel local, superior al nivel mínimo (Comité) e inferior al Departamental. Las coordinadoras zonales están compuestas por un Plenario (máximo órgano de dirección) y una Mesa Zonal que es el órgano de dirección cotidiana entre plenario y plenario. El plenario de las coordinadoras zonales está integrado por delegados del comité de base, un delegado por cada uno de los sectores políticos del FA (estos delegados deben ser adherente a uno de los comités de base que integran la coordinadora).

---

<sup>7</sup> Para ser adherente del partido es necesario tener 14 o más años de edad y firmar la adhesión que expresa la voluntad y la obligación de respetar los Estatutos, las decisiones de las autoridades de la organización y el compromiso con el Acuerdo Político y las Bases Programáticas (Artículo 2, Estatuto FA).

Por encima de las Coordinadoras Zonales está la llamada Departamental cuya misión es ejercer la conducción política del FA en el departamento en representación de la dirección nacional. Cada Departamental se integra en forma ordinaria por un Plenario Departamental y una Mesa Departamental. El Plenario es la máxima autoridad política del departamento y está integrado por el presidente y el vicepresidente de la departamental, los delegados de los sectores políticos, los delegados de los Comités de Base del departamento y el Intendente Municipal. Asimismo, integran el Plenario Departamental pero sólo con voz, los diputados electos por el departamento y los ediles (representantes de los legislativos municipales).

Por último, en el nivel nacional, la máxima autoridad política permanente del FA es el Plenario Nacional que tiene como principales competencias ejercer la dirección política del FA, hacer propuestas al Congreso y fijar los objetivos y la estrategia del partido. El Plenario se compone de forma mixta (y balanceada) de la militancia y los sectores políticos del FA: 82 delegados por las bases (41 por Montevideo y 41 por las 18 coordinadoras departamentales del interior del país) y 82 delegados por los grupos políticos.

La integración de los grupos políticos en el Plenario es proporcional a la votación obtenida en las elecciones internas que se realizan cada 30 meses. Con la salvedad de que cada sector del FA debe tener por lo menos un representante en el Plenario. Esto hace que se produzca un efecto desproporcional hacia la representación en la estructura del partido de los grupos políticos más grandes (que son los que alcanzan representación en el Parlamento), pues en la medida en que aumentan los grupos pequeños la cantidad de lugares a repartir es menor. A la integración del Plenario pueden sumarse asimismo hasta seis "*personas de relevancia de la vida nacional*". Integran también el Plenario, pero sólo con derecho a voz, los intendentes municipales y los parlamentarios electos. La Mesa Política es el organismo ejecutivo del Plenario Nacional, ejerce la conducción política del FA entre plenario y plenario y debe actuar de acuerdo a los lineamientos políticos que emanan de las resoluciones del Plenario y del Congreso. La Mesa Política está integrada por: el presidente del FA (quien preside) y el vicepresidente, 15 miembros del plenario en representación de los sectores políticos designados en forma proporcional al resultado de la elección interna y 12 delegados de las bases. De acuerdo con la modificación del estatuto

del FA en 1996, la Mesa puede nombrar un Secretariado que está integrado por los sectores políticos que tienen representación parlamentaria, 4 delegados por las bases, más el presidente y el vicepresidente del FA<sup>8</sup>.

Por último, el Congreso es el órgano de mayor representación de la militancia y se reúne en forma ordinaria cada 30 meses. Está integrado por el Plenario Nacional, quien lo preside y delegados de las bases<sup>9</sup>. El Congreso considera los asuntos que el Plenario Nacional le eleva, entre ellos las bases programáticas, los candidatos a presidente y vicepresidente del FA y los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

Pero más allá de esta compleja estructura, otro aspecto a destacar son las mayorías requeridas para la toma de decisiones que se aproximan a las fórmulas del consenso o unanimidad<sup>10</sup>. Así por ejemplo, para elegir la fórmula presidencial (para el gobierno nacional) se necesita en primer lugar, que las propuestas alcancen el apoyo de por lo menos 1/5 de los miembros del Plenario Nacional. Posteriormente, esas propuestas son puestas a votación de ese órgano y para resultar nominado se necesita obtener el voto de los 4/5 de los miembros. Si ningún candidato/a alcanzara esa mayoría, el Plenario se reunirá por segunda vez para volver a votar. En esa segunda instancia deberá nuevamente decidir por 4/5 y de no alcanzarse se votará nuevamente y esta vez se decidirá por 3/4. En el caso de que el Plenario Nacional no llegara a esta última mayoría, la nomina de candidatos propuestos se elevarán al Congreso, el que tomará decisión por 2/3 de sus miembros<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> La Mesa Política nombró un Secretariado por primera vez en 2007.

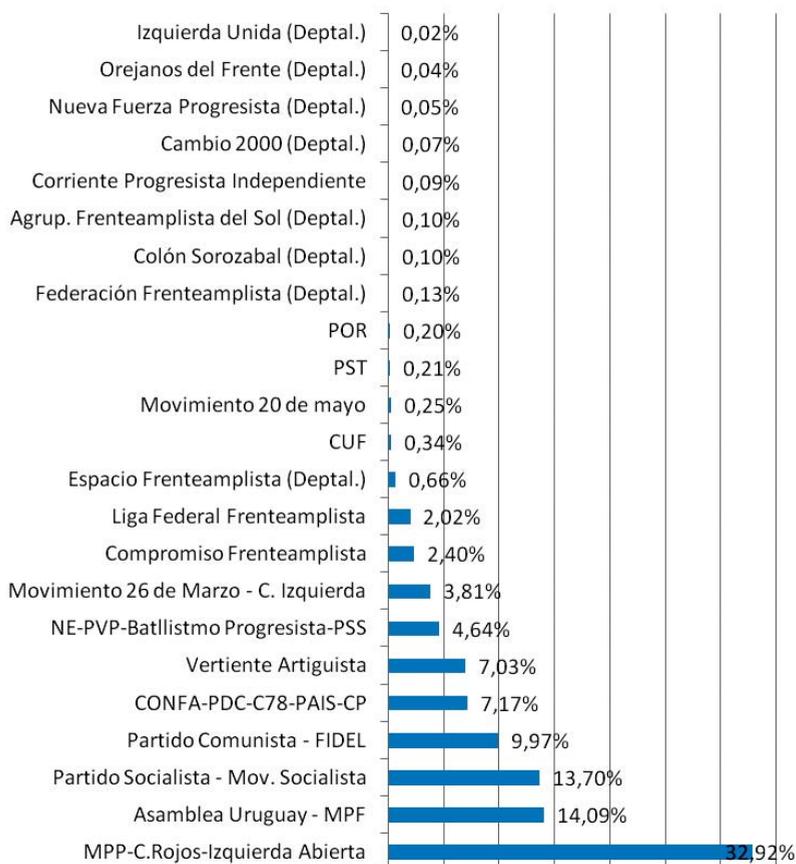
<sup>9</sup> Según fuentes del FA, en el último Congreso celebrado en diciembre de 2008 participaron 2381 congresales.

<sup>10</sup> La fórmula del consenso como vía privilegiada para la toma de decisiones está establecida explícitamente en el artículo 18 del estatuto del FA: "CONSENSO. Como norma general se agotarán los esfuerzos políticos para lograr acuerdo en todos los temas que no sean de simple procedimiento".

<sup>11</sup> El V Congreso del Frente Amplio (12/2008) tuvo entre otras finalidades, la de habilitar a las candidaturas presidenciales a competir en los comicios de octubre de 2009. José Mujica fue propuesto como candidato a la presidencia por el 20 % (Aprobado por 1694 votos afirmativos sobre 2.381 presentes) También se resolvió por mayoría habilitar a presentarse en igualdad de condiciones a los otros cuatro candidatos propuestos por el Plenario (Daniel Martínez, Marcos Carámbula, Enrique Rubio y Danilo Astori).

De acuerdo con las últimas elecciones internas del FA (noviembre de 2006) existen 23 grupos políticos con representación en la estructura (Gráfico 10). De ellos, sólo 7 tienen representación en el Parlamento Nacional (MPP, Asamblea Uruguay, Partido Socialista, Partido Comunista, CONFA-PDC-738, Vertiente Artiguista y Nuevo Espacio).

**Gráfico 10:**  
**Grupos políticos con representación en la estructura del FA**  
**(Elecciones internas 2006)**

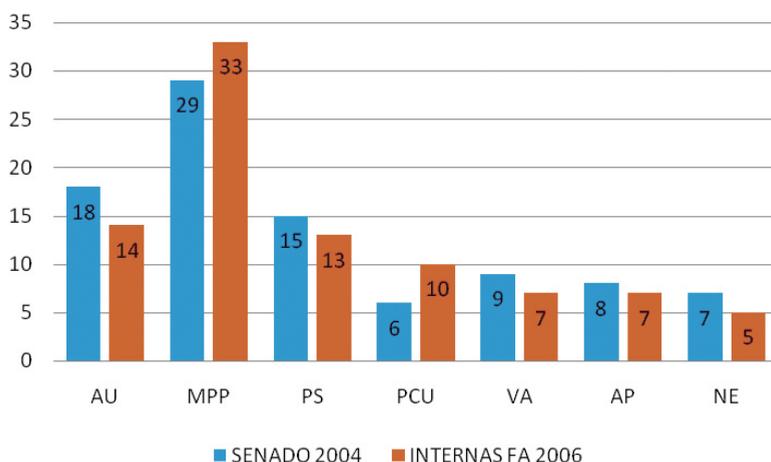


Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionado por el FA.

Otro fenómeno a considerar es que los grupos políticos del FA que tienen representación en el Parlamento, muestran una performance distinta en cuanto

a los votos que obtienen en la interna del FA y la representación que alcanzan a nivel nacional. Como se observa en el Gráfico 11, salvo el Movimiento de Participación Popular (MPP) y el Partido Comunista (PCU), todos los demás sectores tienen menos peso en la interna del FA del que obtienen en la bancada del partido en el Senado. Claramente esto marca la división entre la masa militante y la masa ciudadana.

**Gráfico 11:**  
**Comparación de la representación por grupos políticos**  
**en la estructura del FA y en el Senado (en %)**



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el FA y datos del Área Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

Esta compleja y densa estructura, ha hecho que se ensayaran ámbitos más reducidos de toma de decisiones, algunos de ellos de carácter informal. En este último caso debe mencionarse el ámbito de “los cabeza de lista” utilizado por Tabaré Vázquez cuando era presidente del FA. Este es un espacio integrado por quienes encabezan las listas ganadoras al Senado, que por lo general, coinciden con los líderes de los sectores. En 2007 en tanto, la Mesa Política del FA nombró por primera vez un Secretariado a los efectos de generar un ámbito más expeditivo para la toma de decisiones dentro del partido.

Desde los dirigentes que integran lo que aquí hemos llamado el “riñón del FA” existen críticas al funcionamiento en el que ha decantado la estructura. Se alega en primer lugar que el FA es una gran estructura en cierta forma “vaciada de contenido”: *“la elaboración de la línea política no está en el FA. En los ámbitos del FA se va a fijar posición, no se va a debatir, a construir línea política. El FA está vaciado de ámbitos de discusión. Esto no es producto de haber alcanzado el gobierno. Es de antes. En los órganos del FA no se va a debatir, se va a marcar posición”*.

Asimismo, se alega que *“es muy difícil discutir en un órgano con los partidos (en referencia a las fracciones) y las bases”*. A su vez, se menciona un problema de formación de cuadros: *“se presentan listas y cualquiera puede ir pero la política necesita de gente capacitada. Ser partido de gobierno implica conocimiento de la vida del país. Las mejores figuras no están en el FA, están en los grupos. Los grupos preservan sus mejores figuras. Es un lugar de mucha exposición”*. Sumado a esto se habla de que existe un déficit de profesionalización de la política lo que se evidencia en la escasa cantidad de funcionarios rentados para una estructura tan grande y compleja: *“El FA sólo tiene cinco funcionarios rentados. Los que tienen funcionarios rentados son los sectores, el FA no”*.

Se menciona que los tiempos del FA son lentos, lo que no se acompasa con la acción de gobierno. Y el déficit en la formación de cuadros hace que además la discusión sea “de poco nivel”. Por otro lado, existe una disociación entre el FA y los sectores, ya que estos: *“discuten temas parlamentarios, no temas del FA”*. Por último, una nota aparte merecen los altos niveles de militancia que alcanza el FA. Si bien es muy difícil saber cuántas personas participan activamente en los comités de base, una aproximación a los niveles de militancia puede obtenerse observando la participación en las elecciones internas. Según datos del FA, en las elecciones internas de 2006 participaron 222.795 personas (en 2002 lo habían hecho 203.105). Si se tiene en cuenta que la participación en estas instancias implica estar afiliado al partido –aún cuando el universo electoral no es estrictamente comparable al padrón electoral de Uruguay pues se permite votar a partir de los 16 años- estos guarismos resultan particularmente altos, contemplando que en las elecciones nacionales de 2004 votaron al FA 1.124.761 personas.

## 5 DESEMBARCO: LA LLEGADA DEL FRENTE AMPLIO AL GOBIERNO

¿Pero cómo impacta esta compleja estructura cuando se llega al gobierno? ¿Cómo es el relacionamiento entre el gobierno y la estructura partidaria? ¿Existe cooperación o conflicto? ¿Cuáles son los desafíos que plantea para la izquierda pasar de la oposición al gobierno?

El primer gabinete que conformó el presidente Tabaré Vázquez incorporó a todos los líderes de las fracciones del Frente Amplio (cabezas de lista del Senado) al frente de cargos ministeriales. Como señala Chasqueti (2006: 72-73) el gabinete conformado por Vázquez al asumir, buscó desarrollar un centro político sólido que fuera capaz de cohesionar al conjunto de los sectores políticos del FA en torno a los objetivos del gobierno. De esta forma, como señala el autor, el primer gabinete de Vázquez no guardó una representación proporcional en relación a la representación parlamentaria de los sectores: algunos grupos fueron beneficiados y otros desfavorecidos. Sin embargo, lejos de ser un problema, esta ingeniería fue eficiente a los efectos de gobernar, pues aseguró altas dosis de disciplinamiento en el Parlamento, a lo que debe sumarse el disciplinamiento ejercido por el propio liderazgo de Vázquez.

De esta forma, el Consejo de Ministros –de reunión semanal durante este período- se constituyó como una instancia más de articulación que se suma a la compleja orgánica del partido y en cierta forma actúa como “bypass”, como se verá a continuación. El Consejo de Ministros agrega complejidades en las relaciones entre partido, parlamento, gobierno nacional y gobiernos municipales. No obstante, se constituye en un poderoso centro de poder de que salen la mayoría de las decisiones importantes.

Mientras en los partidos tradicionales la representación electoral de los sectores y la composición de las dirigencias partidarias son relativamente simétricas – como se vio más arriba en este documento- en el Frente Amplio, no sucede lo mismo. Sectores como el Partido Comunista, con gran peso en la estructura orgánica del FA, no tienen el mismo peso electoral; y tampoco, por consiguiente, en la bancada parlamentaria. Por otro lado, sectores como Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista o la Alianza Progresista tienen más peso electoral que peso en la orgánica del Frente Amplio.

El Poder Ejecutivo, como veremos más adelante, mantiene vínculos más o menos orgánicos con la bancada de legisladores. Muchos de ellos intermediados a través de los sectores, pero más distantes con la estructura central del partido. En general, los Ministros comparecen ante las Comisiones temáticas del Frente Amplio, pero el distanciamiento del Presidente Vázquez de la orgánica del FA, ha sido resaltado en las entrevistas realizadas. Han existido algunos episodios de clara discrepancia entre las posiciones del gobierno, de los legisladores y del partido: como la firma de un TLC con Estados Unidos, la aprobación de una ley de reparación para los “caídos” en el combate a la subversión, o la ley de salud reproductiva que despenalizaba el aborto. Pero en general, las relaciones han sido de mutuo refuerzo.

El gobierno parece haber tenido un efecto disciplinante sobre el partido, a través de tres vías: a) la existencia de mayorías parlamentarias propias; b) la incorporación a cargos de gobierno de los líderes más importantes de la estructura partidaria; c) el liderazgo del presidente Tabaré Vázquez (quien mantuvo altísimos niveles de popularidad hasta el final del período)<sup>12</sup>.

## 5.1. IMPACTOS SOBRE EL PROGRAMA: DEL DICHO AL HECHO

Para un partido de izquierda como el FA, la cuestión programática ha sido siempre central. En el proceso electoral que desembocó en las elecciones de 2004 se superpusieron como mínimo dos niveles de discusión: el de las Comisiones Programáticas propiamente dichas, y una serie de documentos que fueron elaborados con el apoyo de la FESUR en base a reuniones de trabajo con cuadros partidarios y técnicos. Surgen así los documentos conocidos como los “5 Uruguay”: “El Uruguay Democrático”, “El Uruguay Social”, “El Uruguay Productivo”, “El Uruguay Integrado” y “El Uruguay Innovador”.

---

<sup>12</sup> La aprobación a la gestión de Vázquez ha sido particularmente alta durante todo el período, a diferencia de lo ocurrido con gobiernos anteriores. Durante los primeros tres meses de gobierno Vázquez gozó de una aprobación superior al 60%. La aprobación a su gestión ha disminuido desde ese momento a la actualidad. No obstante, a fines de 2008 la aprobación a la gestión del presidente giraba en torno al 50%, guarismo especialmente alto luego de cuatro años de gobierno.

Sin embargo, más allá del programa, según lo expresado en varias de las entrevistas realizadas en el marco de la elaboración de este documento, se verifican varias contradicciones entre el posicionamiento ideológico anterior, y el posicionamiento que se asume cuando se llega al gobierno.

Algunas de estas contradicciones refieren a la defensa ideológica histórica de algunas instituciones –el Estado, por excelencia- y la confrontación con las situaciones reales cuando el FA ocupa estas instituciones. En especial, el posicionamiento negativo que el FA ha tenido hacia la asociación de las empresas públicas con los privados (lo que lo llevó a impulsar iniciativas de democracia directa para impedir esta asociación<sup>13</sup>) y el contraste con el posterior cambio de posición cuando se llega a la gestión de estas mismas empresas. A menudo el discurso en relación al Estado es de franca discrepancia con su funcionamiento burocrático, lo que lleva al FA a adoptar posturas de “by pass” al Estado, con la creación de entes públicos no estatales. Por ejemplo, organismos regidos por el derecho privado en la contratación de personal.

En otras ocasiones, existió un debate al interior de la izquierda sobre bienes, servicios o actividades a ser o no privatizadas. Por ejemplo, en el referéndum por empresas públicas de 1992, el FA no quiso apoyar la derogación de una cláusula referida a la empresa aérea uruguaya. Y esta misma, luego de privatizada, se “reprivatizó” en la actual administración, abriendo un debate dentro de la izquierda sobre la conveniencia o no de la asociación con privados. Estos debates, a menudo enfrentaron a los sindicatos públicos y al Frente Amplio, o parte de éste. En el caso de los gremios de la enseñanza, por ejemplo, el FA como partido no acompañó el plebiscito para “constitucionalizar” una parte del presupuesto nacional para la enseñanza pública. Pero luego de asumir, lo incorporó al plan de gobierno, a despecho de la oposición del entonces Ministro de Economía, y luego candidato presidencial, Danilo Astori.

Asimismo, algunos entrevistados manifestaron que, como aprendizaje de la experiencia anterior, el programa actual del FA es un programa “lavado” de

---

<sup>13</sup> Referéndum por las empresas públicas de 1992, referéndum por la ley de ANCAP (Empresa pública estatal monopólica en la producción de combustibles y cemento portland) en 2003 y plebiscito por el agua de 2004.

definiciones precisas como modo de evitar que al gobierno “lo atene de manos” para actuar. Esto abre entonces márgenes de maniobra importantes para la definición de los planes de gobierno, por parte del Presidente y su equipo de gobierno.

Por otro lado, los entrevistados han señalado que en otros temas como medio ambiente y comercio exterior, el FA no tenía definiciones precisas antes de llegar al gobierno, y fue adoptando “pragmáticamente” posiciones sobre la marcha; fue el caso de la concesión de zonas francas a empresas multinacionales, como la empresa Botnia, que instaló la fábrica de celulosa sobre el río Uruguay. Esto sucedió también con la posibilidad de la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y su transformación en un Tratado de Protección de Inversiones (TIFA). Así, se señala que las políticas sectoriales y el pensamiento sobre un “Uruguay industrial” no parecen haber quedado claras ni en el programa del FA ni en las medidas de gobierno. Una de las formas en que esto se evidencia es que el Ministerio de Industria fue ocupado por el único ministro no miembro del Frente Amplio y ex gerente de Texaco; lo que demostró, para muchos, la ausencia de una política industrial desde la izquierda. Por el contrario, la actividad más “clásica” del Uruguay productivo: la agricultura y la ganadería, cobraron fuerza en el gobierno, ya que quien ocupó esta cartera fue José Mujica, el líder de mayor popularidad en el Frente Amplio, (después de Tabaré Vázquez).

En cambio, medidas como el Plan de Emergencia, la Reforma Tributaria, o los Consejos de Salarios, propias del “Uruguay Social” fueron llevadas a cabo con mayor éxito. Estas acciones estaban más delineadas en el programa y merecieron la suficiente atención del gobierno que las incorporó como los “buque insignia” de su gestión.

Las contradicciones entre el programa y el ejercicio de gobierno tienden a generar divisiones y conflictos entre el Frente Amplio y la gestión. Para una parte de los académicos consultados, mientras en el gobierno el FA adopta una postura más “pragmática”, los militantes y cuadros medios que no hacen parte del gobierno se sienten “traicionados” por sus dirigentes. Algunos optan por una salida de las filas del partido, mientras que otros, interpretan esto como una “primera etapa” (de nacional-desarrollismo) que se podría profundizar en

gobiernos subsiguientes. Entre los primeros, cabe destacar a un grupo, el 26 de Marzo, que se escindió del FA en el año 2008 (junto con otro grupo, la Corriente de Izquierda, habían obtenido el 3% de los votos del FA en la última interna de 2006). Asimismo, se destaca el sesgo “economicista” e “institucionalista” que prima en las posiciones de muchos de los cuadros técnicos del gobierno, en contraste con lo que se llama la política o la “economía” real.

## 5.2. MÁS ALLÁ DE MONTEVIDEO: LA IZQUIERDA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

El mayor electorado del FA está concentrado en Montevideo y la llamada “área metropolitana”. Esta es la razón por la cual la izquierda ganó en 1989 la Intendencia de Montevideo y, aunque la mantuvo en los tres períodos siguientes, demoró quince años para conquistar la jefatura municipal de alguno de los restantes 18 departamentos del país. En buena medida como efecto “arrastre” de la votación de 2004, el FA triunfó en 7 departamentos del interior del país: algunos de ellos del área de mayor urbanización relativa y también los que se cuentan entre los más “modernos” (Paysandú, Maldonado, Canelones); pero también en otros del llamado “interior profundo” (Florida, Treinta y Tres); así como en Rocha, departamento de la costa este del país, con desarrollo turístico hacia el sur pero con vasta áreas rurales en el resto del territorio.

Las relaciones entre el FA como partido y el FA como gobierno, verificadas a partir de la asunción del FA de estos 8 gobiernos departamentales asumen características diferentes según el caso. Pero se registran algunos patrones:

1. Choque entre los que accedieron al gobierno y los que “se quedaron sosteniendo el partido”. Esto incluye: a) problemas de información desde el gobierno hacia el partido; b) reclamo de cogestión entre partido y gobierno por parte del primero.
2. Relación tranquila o de “disciplinamiento” desde el gobierno hacia los partidos.
3. Bloqueo por liderazgos confrontativos “por fuera” de la estructura partidaria (Maldonado)

En algunos casos se constata la falta de comunicación con la estructura central del partido, aunque sí la hay con la estructura departamental. En el caso de los liderazgos confrontativos (entre líderes del FA en un mismo gobierno departamental, como es el caso de Maldonado), a menudo la “intervención” desde el FA central, llega a destiempo, y no consigue amortiguar la crisis interna. Entre los factores que inciden en los patrones de relacionamiento, cabe anotar: a) la fortaleza de liderazgo local, con capacidad de disciplinar al resto de la interna; b) la existencia de varios liderazgos competitivos, que tienden a confrontar para imponerse; c) la mejor o peor relación entre las fracciones del FA en el departamento; d) el sistema de partidos local: si es multipartidista o bipartidista (en este contexto, las “internas” del FA tienen mayores consecuencias, porque todo lo que pierde, en términos de electorado, se lo lleva el otro partido).

Los gobiernos departamentales han encontrado distintas formas de vincularse con las estructuras del partido, así como de “compartir información” a los efectos de eliminar las desconfianzas recíprocas. Las comunicaciones entre gobierno y partido no siempre son fluidas. *“Los de afuera pensaron que nos habíamos vuelto burócratas. Los que estábamos en el gobierno pensamos que nos querían serruchar el piso”*, declaró un Secretario Político de una Intendencia.

El tamaño de la circunscripción (la cantidad de diputados y legisladores departamentales) parece ser un factor de importancia en el relacionamiento. En las circunscripciones mayores (como Canelones), un coordinador de bancada es el que se relaciona directamente con el Ejecutivo departamental, y lo hace a través de algunas personas seleccionadas. También el Intendente, se relaciona con la bancada de diputados (esto sólo vale para las circunscripciones grandes, ya que en la mayoría de los departamentos del país, sólo se elije un diputado).

Una de las formas que se han dado desde los gobiernos departamentales, es la búsqueda de un mecanismo institucional de relacionamiento semanal con la estructura de ediles, y mensual con la agrupación de gobierno. Asimismo, también se utiliza la fórmula por la cual un dirigente del gobierno se integra a las comisiones del legislativo departamental. Sin embargo, la bancada del legislativo departamental no necesariamente refleja la estructura orgánica del partido en el departamento, habida cuenta de las diferencias anotadas sobre el

peso de las fracciones del partido en la estructura y en el electorado.

En otros departamentos (Paysandú y Salto) hay un delegado del gobierno departamental que se integra directamente a la Mesa Política del FA.

El reclamo más frecuente en las reuniones que se realizaron con personal del gobierno en el marco de este informe, es que el partido reacciona con enorme lentitud, y el gobierno tiene otros tiempos para resolver problemas.

### *5.2.1. LA DESIGNACIÓN DE LOS CARGOS DE GOBIERNO*

La problemática sobre la designación de los cargos de gobierno ha aparecido como un tema recurrente en las entrevistas que se han sostenido en el marco de este informe. No existe un sistema muy formalizado de "selección" de cargos de gobierno, y esto, a su vez, hace que el área se torne muy sensible frente a la opinión de los militantes y cuadros del partido. Un sistema utilizado es que las fracciones que integran el partido manden nombres para el llenado de cargos, pero ello deja fuera muchos "frenteampelistas independientes", que más allá de sus saberes técnicos, no tienen un grupo o sector que los defiendan. En muchos casos, se selecciona a través de un sistema de "confianza personal". En otros, las formas de reclutamiento de los cargos de gobierno se hacen a través de un sistema de cuotificación partidaria, ya tradicional en la política uruguaya.

Hay al menos dos tipos de críticas que se realizan sobre la forma de designación de los cargos de gobierno. Por un lado, se menciona que los cuadros que nombran los partidos, no son necesariamente los que poseen los saberes técnicos o profesionales adecuados: no es lo mismo saber juntar votos que saber gobernar, y los cuadros se reclutan dentro de una cierta "cultura" que no condice con los saberes de gobierno. Sin embargo, separar lo político de lo técnico también parece un riesgo: la creación de una tecno-burocracia preparada y una "estructura política esclerosada que no despierta el interés de nadie".

Por otra parte, y especialmente para las nuevas generaciones, las "pruebas de fuego" a las que son sometidas por los viejos militantes, descorazonan a muchos a la hora de incorporarse a tareas de gobierno: "El nuevo, a la primera que se

*equivoque en uno de los códigos, lo mataron".*

Para muchos, el problema radica en que el propio partido no tiene un sistema de formación de cuadros políticos para el ejercicio de gobierno. Asimismo, la altísima migración de los cuadros partidarios hacia el gobierno, termina "vaciando" al partido. Este proceso de migración de cuadros, se produce a dos niveles: del partido al gobierno, y del nivel departamental al nivel nacional.

Otro problema comúnmente mencionado es que, aun dentro de la rotación en el gobierno departamental de un mismo partido (es el caso de Montevideo, cuya gestión ha estado en manos del FA desde 1989, como se señalara al comienzo de este apartado), los "nuevos" desconocen la acumulación anterior y eso genera un problema de administración. Por otra parte, los que se fueron critican la gestión entrante, aunque sean del mismo partido, y colaboran en la creación de un clima de opinión desfavorable.

Como reflexión, vale anotar dos puntos. El primero, es que un sistema más transparente y previsible de adjudicación de cargos tendería a mejorar el clima general. El segundo, es que dada la constatación de que el armado de gobierno impacta negativamente sobre la estructura del partido, parecería prudente "reservar" cuadros para que permanezcan en la dirigencia partidaria.

En todo caso, parece claro que desde que se instalaron los gobiernos departamentales, el FA como partido, adoleció de capacidad para hacer política. La política comenzó a hacerse desde el gobierno. Un integrante del Ejecutivo departamental declaró: *"es fácil ponerse de acuerdo en el programa porque es un consenso vacío, pero los que hacen la política son otros"*. La evaluación general es que la estructura del FA no se constituye, salvo excepciones, en un interlocutor estable.

### **5.2.2. RELACIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA CENTRAL DEL PARTIDO CON LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

A pesar de que el FA ganó las elecciones nacionales en 2004, no por ello el relacionamiento del gobierno central con los gobiernos departamentales superó

---

los viejos problemas de “cohabitación” entre los dos niveles de gobierno. Estos problemas fueron muy frecuentes durante los tres períodos en los que el gobierno central estuvo en manos del Partido Colorado o del Partido Nacional, estando el gobierno de Montevideo en manos del FA. Se le llamó “cohabitación” a la convivencia de gobiernos con signo político diferente. Asimismo, siguen verificándose problemas de “cohabitación”, dada la sectorialización del FA, entre gobiernos departamentales (Montevideo) y gobierno nacional: aunque son de un mismo partido, al estar en manos de sectores políticos diferentes, los problemas de “cohabitación” no desaparecen.

En el relacionamiento del FA central con las estructuras partidarias departamentales parecen consolidarse los apoyos vehiculizados por los sectores hacia líderes políticos departamentales, donde estos sectores juegan su poder relativo. Luego, la estructura general del FA se desentiende, salvo cuando se visualizan problemas como “graves”, y entonces se resuelve intervenir pasando por arriba de la estructura local, que no se corresponde con la estructura nacional (en pesos de sectores, etc.)

### *5.2.3. EL PROBLEMA DE LOS LIDERAZGOS*

Dada la normativa constitucional que surge de la reforma de 1996, es posible que cada partido presente varios candidatos a Intendente en la elección municipal. Esta tradición emana de una vieja normativa electoral uruguaya, que habilitaba a que cada partido presentara varias candidaturas a la Presidencia en una misma elección, triunfando el candidato más votado del partido más votado. Aunque la reforma constitucional de 1996 eliminó este dispositivo para la Presidencia de la República, el mismo sigue existiendo para las Intendencias. En el Frente Amplio se dio una intensa discusión cuando se enfrentó esta disyuntiva, habida cuenta de su “cultura del consenso” y su idea de un candidato único. Las opiniones sobre el tema distan de ser unánimes.

Entre los entrevistados, se citan razones para apoyar ambas cosas. Algunos señalan que varios candidatos amplían el espectro electoral: cuando la izquierda llega al gobierno, un liderazgo de los que “tiran piedras” al mismo pero son del FA, podría ayudar a ganar la elección. Si a esto le sumamos un

candidato del partido mayor del FA (para que no se sienta excluido de postularse al "principal cargo" del departamento), y un candidato de reelección o que "represente" al gobierno; las chances de representar a todo el electorado afín al FA, aumentan. Otros, en cambio, señalan la virtud de un solo candidato, como una cuestión "de principios".

A menudo se subraya una cierta oposición entre liderazgos y estructura. Los líderes "de afuera" de la organización, pero con gran visibilidad pública, tienden a funcionar autónomamente y a minimizar a la estructura, pero sirven para ganar votos. Muchos señalan que estos líderes representan un riesgo para el FA. Por otro lado, muchos señalan que "*menos mal que existen los líderes*", porque un liderazgo fuerte ayuda a resolver una interna difícil. Sin embargo se señala que los liderazgos nunca terminan de resolver los problemas "estructurales" del partido, y son soluciones que funcionan bien, a corto plazo.

El impacto de los medios de comunicación en la construcción de los liderazgos, más allá de las decisiones de partido, está fuertemente señalado: "*No existe lo que no se quiere que exista, y el FA entra en ese juego*", se manifestó en una de las entrevistas realizadas.

Muy a menudo, los liderazgos cortan las preferencias dentro de los propios grupos del FA. Esto se hace evidente en la campaña por la selección de un candidato presidencial para la elección de 2009. Las preferencias por los candidatos en juego, dividen los mismos partidos que integran el FA. También se señala que el peso de los líderes se vuelve mayor, cuando las estructuras son "esclerosadas".

### 5.3. LA CULTURA POLÍTICA DE LA OPOSICIÓN

La existencia de una "cultura de la oposición" cultivada por la izquierda desde sus orígenes como partido, parece difícil de erradicar cuando el FA llega al gobierno. El personal político en el gobierno señala que la cultura de oposición lleva a "*priorizar lo que no se hace (el medio vaso vacío) pero no valorar lo que se hace. Pero el vaso es nuestro*". Se señala que hay un problema de identificación con la fuerza política, y con el asumir que el gobierno "es nuestro", tanto en lo que se pudo, como en lo que no se pudo hacer. Así, se produce una

mezcla entre la cultura de oposición, con la sospecha por parte de quienes se quedaron en el partido de “haber sido traicionados”, dada la falta de fluidez en la comunicación entre gobierno y estructura. A esto, se le debe sumar la lucha, muchas veces de suma cero, por el poder de las fracciones dentro del partido.

Por otra parte, se señala que esto tiene que ver con el recambio generacional. La vieja militancia, educada en otros credos y en otras estructuras, tiene desconfianza de lo que se está haciendo, y asume el gobierno con ajenidad. También se señala que esto le pasa en mayor medida a las bases que a la masa ciudadana que votó al FA, donde el apoyo al gobierno sigue estando. Pues, como ya se vio, a nivel de la opinión pública el apoyo al gobierno ha sido relativamente estable y alcanza guarismos mucho más altos que en gobiernos anteriores.

Por último, también se afirma que en esta cultura de oposición de la izquierda también influye la cultura “electoralista” uruguaya, por la cual la carrera electoral se inicia a mitad del período de gobierno. Lo que obstaculiza la acción gubernativa. El Ejecutivo se “interniza” y cada sector comienza a hacer su campaña, de cara a las próximas elecciones.

## 6 RELACIONES PARLAMENTO, GOBIERNO Y PARTIDO

### 6.1. PROBLEMAS DE UN GOBIERNO “DE ESTRENO”: COMUNICACIÓN Y DECISIÓN

Como ya se comentó, a partir de la llegada del FA al gobierno nacional se asume un nuevo estilo de trabajo. En ello, juega como gravitante el liderazgo ejercido por el actual presidente, que en la Intendencia Municipal de Montevideo había sido el primer Intendente del FA y el primer cargo ejecutivo al que el FA accedió desde su origen como partido. De esta forma, produce un efecto de “traslación” de los estilos y equipos de trabajo consolidados en la primera experiencia de gobierno municipal, a una unidad mayor (el país). Aunque entre una y otra pasaron 15 años de acumulaciones, la experiencia de la primera intendencia frenteamplista marcó al actual gobierno nacional del FA en dos aspectos: por un lado, en la lógica de componer un Poder Ejecutivo con representación de las fuerzas sectoriales del FA al igual que lo había sido en la Intendencia de Montevideo. Por otro lado, en el propio estilo de liderazgo presidencial ejercido por Tabaré Vázquez.

En este contexto, los legisladores funcionaron, hasta cierto punto, como “intermediarios” entre el Poder Ejecutivo y el partido. Los legisladores consultados consideraron que en muchas ocasiones, la intermediación de ellos con la base del partido “ha salvado” los problemas de comunicación con el Ejecutivo. En este sentido, los legisladores consideran que la comunicación entre la bancada de legisladores y el FA ha sido buena, aunque persisten críticas por la falta de información que “se baja” a las bases.

Se mencionan tres formas ensayadas para hacer posible la comunicación con el partido: 1) los ministros/as y sus equipos van al FA y “rinden cuentas” de lo actuado; 2) quienes coordinan la bancada parlamentaria elaboran informes semanales y lo trasladan al Secretariado del partido; 3) los legisladores participan en la Mesa Política y sus diversas comisiones o en el Secretariado.

Según lo expresado por los legisladores consultados, en la comunicación con el FA ha sido fundamental el esfuerzo de los ministros, (los orgánicos) y de los legisladores. Asimismo se señala que la práctica de “bajar la información” es cultivada por los viejos militantes, a quienes *“no se les ocurre saltarse a la fuerza política, a los comités de base”*, pero es más difícil de encontrar en los cargos ejecutivos más jóvenes, o con menor compromiso con la estructura del FA.

En cuanto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, se marca que los mecanismos formales de comunicación entre los legisladores y la Presidencia son pocos. El Presidente difícilmente se reúne con la bancada y es frecuente que intervenga y “salde” situaciones directamente con las fuerzas sociales, sin consultar con la bancada o con los ministros.

En relación a los formatos de toma de decisiones se ha creado el espacio de “los cabeza de lista” como un ámbito más reducido para coordinar, negociar y “limar asperezas”. Asimismo, se señala que las reuniones de los ministros con las comisiones parlamentarias han contribuido a mejorar muchos de los proyectos de ley que venían por iniciativa del Poder Ejecutivo. Por otro lado, respecto a la Agrupación de Gobierno, se señala que es poco operativa y en cierta forma es resistida por el FA, en parte porque no todos los ministros pertenecen a la orgánica (independientes).

Durante las entrevistas se afirmó que una de las formas de relacionamiento más rápida y eficaz entre partido y gobierno se dio a través del Secretario de la Presidencia cuando éste pertenecía a la orgánica del FA (en referencia al actual canciller Gonzalo Fernández miembro del Partido Socialista). Sin embargo, cuando éste pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores siendo sustituido por Miguel Toma, un independiente y anterior integrante del gobierno del Partido Colorado, la anterior articulación ya no fue tan fluida.

Por otro lado, los legisladores consultados destacan varios impactos sobre el funcionamiento del Poder Legislativo a partir de la llegada al gobierno. En este sentido, se menciona que se ha producido una aceleración de los tiempos y una complejización de la agenda, que ofrece un marco de acción muy distinto al que existía cuando se estaba en la oposición. Al mismo tiempo, se afirma que el temor a cometer errores ha hecho que se discuta “excesivamente” cualquier iniciativa.

Los estudios sobre producción legislativa en Uruguay muestran que el Parlamento del FA ha sido muy prolífero, tanto en cantidad como en calidad de leyes. En este sentido, los datos comparados indican que en los primeros dos años de gobierno (2005-2006) –que tienden a ser los de mayor producción en el ciclo legislativo- se aprobaron 239 leyes contra 218 de los primeros dos años del gobierno anterior y cifras aún menores de los gobiernos precedentes desde la vuelta a la democracia. Asimismo, durante el bienio se registra un aumento significativo de los proyectos de ley presentados, en especial por parte del Poder Ejecutivo. En relación a la “calidad” de las leyes, durante el período de referencia se aprobaron 20 leyes calificadas como de “alta importancia”, cifra que sólo es superada por el bienio 1985-1987 en el que se aprobaron 26 leyes de esta naturaleza. No obstante, este período fue muy especial pues coincidió con la salida de la dictadura. Si se consideran las leyes de “alta” y “mediana” importancia, el primer bienio del gobierno de izquierda supera ampliamente a los primeros bienios de los gobiernos anteriores (Chasqueti 2007: 120-124).

Pero ante este escenario, los legisladores consultados señalan que hubo *“un exceso de reformas e iniciativas, muchos temas se abren y no se terminan de cerrar”*. *“No se puede trabajar como un tren bala. Tampoco se puede completar*

*el programa en un solo período. El programa lleva al menos tres tiempos: implementarlo, transmitirlo a la gente, y que la gente lo incorpore como propio. Esto lleva más de un período". "El Ejecutivo requiere una premura difícil de plasmar en los tiempos del Parlamento". Asimismo se afirma que el Parlamento: "ha quedado acotado en sus tiempos para la reflexión necesaria sobre la legislación a ser aprobada". En este sentido, a veces la premura ha contribuido a generar tensiones innecesarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. También se registra el reclamo por un debate insuficiente: "Cuando el Consejo de Ministros se reúne los lunes, la bancada ya sabe que abren el ducto y va todo para abajo".*

Como contrapartida a este exceso de trabajo en la elaboración de leyes, se señala un déficit en la actividad fiscalizadora del Parlamento respecto al pasado: *"cuando se estaba en la oposición, se ejercía un rol más fiscalizador, desde el gobierno se tiene un rol más proactivo. La típica actividad fiscalizadora de pedidos de informes a distintos organismos del Estado<sup>14</sup>, ya no es ejercida como antes".*

Desde otro aspecto, los legisladores entrevistados reflexionan sobre la mayoría parlamentaria con la que cuenta el gobierno del FA en relación a la producción legislativa y a la cantidad de reformas que se han impulsado. En este sentido, se afirma que la "avalancha" de proyectos de ley de alta importancia enviados por el Poder Ejecutivo ha sido salvada en parte porque el FA cuenta con mayoría propia en el Parlamento: *"Pero si el FA no la tuviera, tendría que negociar con los otros partidos, la agenda de cosas sería más reducida, y mucho más lenta".* En este sentido, los legisladores entrevistados consideran que sería muy difícil para un gobierno de izquierda gobernar impulsando reformas si se necesitaran los votos de los otros partidos por no contar con mayorías propias.

Asimismo, se afirma que a la mayoría propia hay que trabajarla para

---

<sup>14</sup> En el Informe de Desarrollo Humano 2008 (PNUD), se constata una reducción de los pedidos de informe en el bienio 2005-2006, donde se hicieron 1012 pedidos de informe. Este constituye el porcentaje más bajo desde el primer gobierno democrático después de la dictadura. Es probable que el Frente Amplio se haya especializado mucho en su función de "fiscalización" al ser un partido opositor durante mucho tiempo.

disciplinarla<sup>15</sup>: *"La mayoría parlamentaria nos da holgura pero al mismo tiempo tenemos que hacer un trabajo al interior de nuestros grupos para que esa mayoría sea tal"*. La fraccionalización y dispersión ideológica al interior del FA hace que *"haya díscolos que necesitan que su propio sector esté llamándolos continuamente a disciplina"*.

El disciplinamiento es más necesario aún cuando se necesitan todos los votos de la bancada para aprobar algo. La dependencia de las mayorías propias queda en evidencia en la siguiente frase de una legisladora: *"Hay veces que no podemos ni levantarnos para ir al baño porque se necesitan todos los votos del FA"*.

La evaluación realizada por los legisladores, es que la mayor tensión entre Ejecutivo y Legislativo estuvo dada más por los tiempos que por cuestiones ideológicas.

## 6.2. RELACIONES INTRAPARLAMENTARIAS

Como consecuencia del crecimiento electoral del FA, éste ha aumentado su bancada parlamentaria de manera sistemática período a período. En el período actual la banca frenteamplista cuenta con 70 legisladores de un total de 130 miembros del Parlamento, lo que ha complejizado la coordinación dentro de la propia bancada<sup>16</sup>. Bajo este contexto, y a los efectos de gestionar los acuerdos al interior de la bancada, se confeccionó un reglamento de bancada para la toma de decisiones. Asimismo, existe una suerte de "especialización" por temas, donde algunos legisladores se transforman en referentes de algunos asuntos. Por otro lado, como forma de resolver conflictos, se creó un ámbito denominado *"desatanudos"*, donde se trabajan los temas densos. Este ámbito está integrado por miembros de las dos cámaras, los coordinadores por sectores y el Vicepresidente de la República. Los legisladores entrevistados señalan que dado el número y las características propias de la Cámara de Diputados, resultó más difícil *"consensuar"* en esta Cámara que en el Senado.

---

<sup>15</sup> La disciplina de los partidos es muy alta en Uruguay. En el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008 (PNUD), los porcentajes de disciplina en votaciones (promedios) superan todos el 90%. El FA es el que presenta la mayor disciplina relativa.

<sup>16</sup> En el período anterior el FA tenía 50 legisladores.

## 7 LA RENOVACIÓN GENERACIONAL EN LA IZQUIERDA

Según datos de la Encuesta de Elites Parlamentarias, al asumir el gobierno, la bancada del FA era la más envejecida: casi un 47% de los legisladores frenteamplistas tenían 55 años o más de edad, frente al 13,8% de los legisladores nacionalistas en la misma situación y a ninguno del Partido Colorado<sup>17</sup>. Asimismo, el primer gabinete de Vázquez fue el más envejecido de toda la historia del país, superando los sesenta años como promedio. Aunque este gabinete se cambió a inicios de 2008, el envejecimiento de los líderes y militantes del FA constituye un motivo de preocupación constante entre los frenteamplistas.

De esta forma, se revelan tensiones entre la "primera generación" del FA, cuyos inicios en la militancia datan de los años sesenta y setenta, y la generación que hizo sus primeras armas después de la dictadura, parte de estos últimos agrupados en la llamada "Generación 83" que protagonizó la vuelta a la democracia y que no forma parte de los cuadros orgánicos del FA.

La cohorte de edades más joven, nació a la vida política durante la dictadura y luego, en la restauración democrática, aparece con mayor formación relativa, menor cultura militante, y menor vocación de trabajar dentro de la estructura de los partidos. El colapso del socialismo real, el "democratismo", la adopción de nuevas formas de comunicación y trabajo conjunto, forman parte del contexto en el que esta generación se formó.

Sin embargo, son los cuadros más "viejos" los que condicionan políticas y resultados (los que están en el gobierno). El recambio generacional del FA es un tema pendiente, y sobre el cual no se ha avanzado demasiado<sup>18</sup>.

Actualmente existen nuevos movimientos políticos no encuadrados partidariamente -protagonizados por generaciones más jóvenes, como "Espacio Frontera", "Utopías", "Generación 83"- que buscan ganarse un espacio, llevando a cabo foros, campañas, y consolidando redes de distinto alcance y perspectivas.

---

<sup>17</sup> Ver Universidad de Salamanca, Estudio 54.

<sup>18</sup> Quizás han sido mayores los logros en términos de género en la medida en que durante este gobierno se han nombrado cinco mujeres al frente de ministerios, hecho sin precedentes en gobiernos anteriores.

No obstante, dentro de la estructura del FA en general existe desconfianza hacia los mismos, -sobre todo por parte de las bases-. Y aunque se aprecian las iniciativas y actividades realizadas por estos nuevos grupos, muchos se preguntan de qué forma, si no se a través del FA, podrán tomar cuerpo en propuestas concretas de cambio.

## 8 RELACIONES DEL GOBIERNO CON LA SOCIEDAD CIVIL

El Uruguay tiene una sociedad civil rica en experiencias organizativas y asociativas. Su sindicalismo sigue siendo un ejemplo en la región, no sólo por haber mantenido la unidad desde la creación de la CNT (Central Nacional de Trabajadores) en 1968, sino por el pluralismo de sus dirigencias, y la honestidad de sus líderes. Hasta hoy, el movimiento sindical ha sido uno de los pilares del gobierno. Varios cuadros del sindicalismo se han incorporado a la gestión del FA. Al igual que este, la central sindical (llámese ahora PIT-CNT), expresa la fuerza de los sectores de la izquierda, que se divide entre los más "moderados" (Articulación), y la estructura más clásica con fuerte peso del Partido Comunista.

Pero las organizaciones de la sociedad civil de nuevo tipo, es decir, las ONGs, o los movimientos "one-issue" (feminismo, ambientalismo, organizaciones de jubilados, derechos humanos, etc.) son un fenómeno posterior a la dictadura.

Con la llegada de la izquierda al gobierno las expectativas fueron muchas y no menos las desilusiones. En las reuniones que se mantuvieron con distintos integrantes de organizaciones de la sociedad civil, surgieron distintas preocupaciones. La primera fue cómo mejorar los mecanismos de "llegada" al gobierno Teniendo en cuenta que, para estas organizaciones, este era por primera vez "amigable".

Se señala que los mecanismos informales existen, a través de las personas que, estando ahora en el gobierno, estuvieron en estas organizaciones, y que esto funciona mejor que los canales institucionalizados: *"Existen mecanismos en la realidad, que no son los mecanismos que quisiéramos construir, pero se consulta. Hay procesos de debate ocultos, no transparentes. Están los*

*mecanismos que debieran ser y los mecanismos reales”, declaraba un integrante de estas organizaciones.*

Como parte de los mecanismos “que debieran ser”, se señalan aquéllos impulsados por el Banco Mundial cuando esta organización estipuló cláusulas de consulta sobre impacto social y ambiental como condicionamiento para el otorgamiento de préstamos al Estado. Desde inicios de la década del noventa, estos mecanismos implicaban la consulta a la sociedad civil sobre los proyectos. Sin embargo, ello produjo también una cierta desvirtuación de la relación, ya que a partir de esa imposición, se abrieron muchas organizaciones, pero un gran número de ellas eran efímeras, y sólo funcionaban como grupos de consultores que se reunían para hacer un proyecto. Como se señala en las entrevistas, a partir de la retracción de los préstamos por parte del actual gobierno, se decidió no continuar o consolidar lo anterior, pero *“también desapareció la presión de consultar”.*

Otro factor tuvo impacto en ello, y fue la enorme desconfianza desde el gobierno hacia las ONGs. Varios integrantes de organizaciones que participaron en las entrevistas, señalaron que existían muchos estereotipos desde la izquierda en relación a la sociedad civil y que ello repercutía sobre las posibilidades de una coordinación efectiva para el trabajo conjunto. Como parte de estos estereotipos figuraban: a) la creencia de que las ONGs se habían aprovechado del “contexto liberal” anterior para implementar servicios en un momento en que el Estado quería desprenderse de los mismos y que respondían a los organismos internacionales; b) que las ONGs “ya” habían cumplido su papel, pero ahora llegaba el Estado que era quien debía implementar las propuestas. En algunos casos, sin embargo, se reconocía la acumulación hecha por estas organizaciones y se trabajaba para mejorar la interlocución con estos organismos sobre buenas bases.

Estos prejuicios no funcionaron solamente para las ONGs sino para algunos movimientos sociales, como el movimiento de mujeres que sufrió un duro revés con el veto presidencial a la ley de salud sexual y reproductiva que despenalizaba el aborto inducido. Algunas integrantes de estos movimientos señalaron: *“El movimiento de mujeres es banalizado. Somos invisibles. Las cosas que te dicen no se si se las dirían al movimiento sindical. Que somos un grupo de burguesas,*

*dicen*". Se señala que, en algunos casos, el propio FA les ha dicho que para incidir políticamente tienen que reconvertirse: *"Que se incorporen a los partidos políticos, que vayan a militar. Que esa es la forma de incidencia política"*.

De cualquier manera, el tema no está zanjado. Tiene que ver con la concepción del Estado y su rol en la intervención en lo social, como señalaba una dirigente de una organización: *"En el modelo neoliberal las ONGs hacen lo que el Estado no quiere hacer más. Pero si no tenemos más este modelo ¿a qué modelo queremos ir?"*

La magnitud de las expectativas que se abrigaban con el cambio de gobierno es importante para entender la desilusión de estas organizaciones: *"no es lo mismo cuando vos te sentabas frente a un tipo del que no sabías qué podías esperar o que suponías que te iba a rechazar, que cuando vos te sentás con un tipo que era compañero tuyo en el movimiento o en el partido"*.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se señala que no existe una política definida desde el gobierno de relacionamiento con la sociedad civil: *"El gobierno está de "estreno" en el Estado, y su última prioridad es coordinar con la sociedad civil. El aparato del Estado se impone a la voluntad del gobierno. La relación depende de la persona que esté en el cargo, de su mayor o menor sensibilidad a discutir una política con las organizaciones que trabajan en ella"*. Algunos dicen que: *"lo que se ha profundizado desde el 2005 es validar planes. Hacemos como si consultamos pero la mayoría de las veces ya hay un documento. Por otro lado se crea una legislación que crea mecanismos pero no se constituyen"*.

Pese a que el FA ha enfatizado en su discurso la importancia de la participación de la ciudadanía y la sociedad civil, y ha creado una gran variedad de mecanismos de participación que adoptan la forma de comisiones o consejos y que tienen variado nivel de institucionalización, desde los movimientos sociales se señala que estos mecanismos, cuando existen, *"son formales y la convocatoria a las organizaciones es confusa. No se sabe para qué convocan y quienes van allí tampoco saben a título de qué van"*. Asimismo, existe la crítica de que muchas veces el gobierno "espera el trabajo voluntario de las organizaciones", como parte del "trabajo de militancia".

Sin embargo, también se mencionan ejemplos “virtuosos” de participación, como los constituidos a partir de la experiencia de trabajo del nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Allí parece haber habido un proceso de aprendizaje y acomodamiento recíproco entre organizaciones y gobierno que amerita un estudio más profundo, pero que puede ser tomado como ejemplo.

Respecto a las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y partido, éstas se canalizan a través de las unidades temáticas del FA. Allí participan integrantes de las organizaciones, técnicos, que a su vez son militantes o simpatizantes del FA o de alguno de sus sectores. No obstante, se señala que la integración es a título individual, no a título partidario, y existen “buenas prácticas” (ejemplo, la Unidad de Vivienda del FA) que merecen ser destacadas, aunque no hayan tenido mayor impacto sobre las decisiones reales.

## 9 REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha intentado explorar los múltiples desafíos que enfrentó el Frente Amplio a partir de su llegada al gobierno nacional tras haber ganado por mayoría absoluta en las elecciones nacionales de octubre de 2004. Casi cinco años han pasado desde esa fecha y Uruguay se encuentra nuevamente ante un ciclo electoral en el que la izquierda tiene altas chances de repetir su mandato en una competencia que, como en 2004, será reñida con el Partido Nacional. En este sentido, varios aprendizajes pueden ser extraídos de esta primera experiencia.

En primer lugar, parece claro que pasar de la oposición al gobierno exige conocimiento de los temas del país y por lo tanto ciertas dosis de profesionalización. De esta forma, una política de formación de cuadros políticos parece vital en la izquierda, tanto para mejorar su militancia como para llenar los cargos de la administración pública. Por otra parte, una estructura tan grande y compleja como la del Frente Amplio debería apuntar a un aumento de los cuadros partidarios que no sólo vivan “para la política” sino también “de la política” y que permanezcan en el partido más allá de la experiencia de gobierno. Ambos elementos (formación de cuadros y cuadros rentados) contribuirán a un mejor funcionamiento de la estructura en su relación con el

gobierno, haciendo del partido un interlocutor potente y constructor de línea política.

En segundo lugar, también parece claro que la estructura formal del partido no es lo suficientemente adecuada para las tareas de gobierno. Como se vio, un punto crítico son los tiempos lentos de dicha estructura para discutir y tomar posiciones frente a la "urgencia" que supone gobernar. ¿Cómo saldar esta disyuntiva? La conformación de ámbitos más reducidos como el Secretariado parece ser un camino. Sin embargo, este espacio también presenta algunos problemas que deben ser resueltos a los efectos de no replicar ámbitos de toma de decisiones en la estructura, desconectados de la actividad de gobierno. En este sentido, aparece la necesidad de integrar en este espacio a representantes directos de los ejecutivos departamentales –que en el actual formato no se encuentran contemplados- así como a un representante directo del Ejecutivo nacional. Un ámbito de este tipo, con representación de alto nivel de quienes integran los cargos públicos y representación de las bases, puede ser un buen espacio de intercambio entre los distintos niveles del FA así como un buen mecanismo de comunicación de las bases hacia el gobierno y viceversa.

En tercer lugar, se plantea como un desafío el recambio generacional dentro del FA y su procesamiento a nivel de las bases de modo de revitalizar la militancia y no perder la rica capacidad de movilización ciudadana que siempre tuvo la izquierda uruguaya.

Por último, también parece acertada la creación de ámbitos de reflexión político-académicos que sirvan de insumo para la construcción programática de la izquierda y para el intercambio con otros partidos de izquierda. En este sentido, constituye un paso fundamental, la Fundación Liber Seregni, creada en diciembre de 2006.

## Bibliografía y otros recursos

Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés; 1998: "Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?"; Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

Chasquetti, Daniel. 2003: "El proceso constitucional uruguayo"; en Benjamín Nahúm y Gerardo Caetano (comp.) *Política en el Uruguay del siglo XX*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

\_\_\_\_\_ 2007: "Actividad del Poder Legislativo"; en Gerardo Caetano et al (coord.), *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura*, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

\_\_\_\_\_ 2006: "Poder Legislativo"; en Gerardo Caetano y Daniel Buquet (coord.) *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay, Informe de Coyuntura*, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Corporación Latinobarómetro: *Informes Latinobarómetro 1995-2008*; disponibles en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime. 2004: *La era progresista*; Fin de Siglo, Montevideo.

Moreira, Constanza: 2004: *Final del juego*; Trilce, Montevideo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008: *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay*, PNUD, Montevideo.

Solari, Aldo. 1991: *Partidos políticos y sistemas electorales en Uruguay*; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Universidad de Salamanca, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Equipos de Investigación sobre Elites Parlamentarias, Estudio 54: *Encuesta a Diputados uruguayos 2005-2010*.

Yaffé, Jaime. 2004: *Al Centro y Adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*; Linardi y Risso, Montevideo.

\_\_\_\_\_ 2005: "Requiem para el Réquiem para la Izquierda. El triunfo del FA: de la competencia interpartidaria al desempeño electoral"; en Daniel Buquet (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

