

Los determinantes del liderazgo político en materia de ajuste económico: lecciones del sur de Europa

Diane Ethier

El periodo posterior a 1975 se caracterizó por dos procesos fundamentales de cambios: un tercer ciclo histórico de democratización política que se concretó con la desaparición sucesiva de una treintena de regímenes autoritarios —capitalistas y comunistas— en el sur de Europa, América Latina, Asia Oriental, Europa Central y África;¹ y la liberalización acelerada de los intercambios internacionales que, junto con los límites intrínsecos de los modelos —capitalista y socialista— vistos hacia el interior del desarrollo, ha creado una crisis económica y financiera estructural en el seno de la mayoría de los estados y ha hecho cada vez más imperativa la adopción de programas de ajuste económico de inspiración neoliberal. Estos programas, cuya finalidad última es asegurar una reactivación duradera del crecimiento, incluyen medidas de estabilización en el corto plazo (2 a 5 años) con miras a co-

Diane Ethier es investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Montreal.

Este artículo presenta parte de las conclusiones de un libro que se publicará próximamente: Diane Ethier, *Economic Adjustment in New Democracies. Lessons from Southern Europe*, Londres/Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press, 1997. El libro pudo realizarse gracias al apoyo del Fonds pour la Formation de Chercheurs et l'Aide à la Recherche (FCAR) del gobierno de Quebec (1992-1995) y del Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada (CRSH) (1994-1997). Traducción del francés de Mario A. Zamudio Vega.

¹ Los estudios sobre este tema son muy numerosos. Tres de ellos son particularmente importantes: Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (coords.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Larry Diamond, Juan J. C. Linz y Seymour Martin Lipset (coords.), *Democracy in Developing Countries*, Boulder/Londres, Lynne Rienner/Adamentine Press, 1989, 3 t.; Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

rregir los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit presupuestarios de las administraciones públicas, saldos negativos de la balanza de pagos), y medidas de cambio estructural en el largo plazo (10 años o más) destinadas a aumentar la apertura, la liberalización y la competitividad del sistema económico nacional.²

La simultaneidad relativa de estas dos transiciones, lo ineludible que resulta el ajuste económico, los importantes costos de transición que implica para una gran parte de la población (alza de las tasas de interés, aumento del desempleo, así como de la carga fiscal, reducción del gasto público, sobre todo en el área social, disminución de los salarios, etc.) y la adopción de la teoría de la modernización, según la cual la legitimidad de las democracias reside sobre todo en la capacidad de promover el crecimiento y la redistribución más equitativa del ingreso nacional,³ han dado origen a una pregunta fundamental: las democracias, y en particular las nuevas democracias, ¿son tan aptas como los regímenes autoritarios para lograr el ajuste económico (que incluye la adopción y aplicación sistemática prolongada de un conjunto coherente de medidas de estabilización y cambio estructural, así como el logro de los objetivos contemplados por estas medidas)⁴ sin comprometer su estabilidad y su consolidación?

La evaluación comparativa del contenido, los resultados y los determinantes de las decisiones económicas de diversos estados democráticos y autoritarios de América Latina, de Europa del Este, de Asia Oriental y de África durante los años ochenta y noventa ha permitido dar dos respuestas a estas preguntas:⁵ 1) la proporción de éxitos y frac-

² Las principales medidas de estabilización son la adopción de políticas monetarias y presupuestarias más restrictivas (alza de las tasas de interés, aumento de la carga fiscal y recortes al gasto público), así como la eliminación de barreras comerciales proteccionistas. Las medidas de cambio estructural implican una reducción del tamaño y de la intervención del Estado (privatización, cierre, fusión de empresas y servicios públicos, flexibilidad y disminución de las reglamentaciones gubernamentales), así como una reorientación de los programas de ayuda estatal, anteriormente centrados en el apoyo al ingreso y a la demanda, en función de la producción o de la oferta.

³ Véase Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105; Leonardo Morlino y José R. Montero, "Legitimacy and Democracy in Southern Europe", Washington, X Conferencia anual de la Latin American Studies Association (LASA), 4-6 de abril de 1991.

⁴ Esta definición se basa en Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 67-71. Este último considera, con justa razón, que el éxito del ajuste económico no puede asociarse únicamente a la adopción de un programa coherente y a la aplicación prolongada de medidas de estabilización y de cambio estructural. Hay que incluir el logro de los objetivos contemplados por estas medidas, la más importante de las cuales es la reactivación del crecimiento económico.

⁵ La literatura sobre el tema es demasiado abundante para poder citarla *in extenso*. Ciertas obras, sin embargo, constituyen una contribución teórica más sobresaliente sobre el asunto: Ka-

sos del ajuste económico es comparable en los regímenes autoritarios y en los regímenes democráticos; 2) el éxito del ajuste económico depende principalmente, en todos los casos considerados, de tres condiciones: a) la voluntad colectiva de los miembros del gobierno para adoptar y poner en práctica un conjunto coherente de medidas de estabilización y de cambio estructural; b) la existencia, en el seno de la alta burocracia o de estructuras paralelas, de un equipo de economistas y de gestores convencidos de la legitimidad de estas reformas y capaces de elaborar un programa de medidas de estabilización y de cambio estructural adaptado a los problemas económicos específicos del país; c) la capacidad del gobierno para aplicar este programa de manera sistemática durante más de un decenio sin suscitar problemas políticos importantes.⁶ Existe un gran consenso entre los especialistas acerca del hecho de que el cumplimiento de estas tres condiciones depende más de factores económicos, psicológicos y político-institucionales internos que de factores externos. Sin embargo, los autores liberales insisten más en las dos primeras categorías de variables, mientras que los autores socialdemócratas otorgan una importancia preponderante a la tercera, principalmente en lo que se refiere a la realización de la última condición. Así, según esta escuela, la prosecución de reformas en un contexto de estabilidad política depende del grado de autonomía —margen de maniobra— del que dispone el ejecutivo frente a los principales actores del sistema político (burocracia, ejército, congreso, partidos) y de la sociedad civil (grupos de interés, medios de comunicación). Esta autonomía es proporcional, ya sea al control que ejerce el ejecutivo sobre cada uno de

ren Remmer, "Democracy and Economic Crisis", *World Politics*, vol. 42, núm. 3, 1990, pp. 315-335; Joan Nelson (coord.), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Stephen Haggard y Robert Kaufman (coords.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992; Stephen Haggard y Steven Webb (coords.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 1994; Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; John Williamson (coord.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, The Institute of International Economics, 1994; Joan Nelson (coord.), *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Washington, Transaction Publishers/Overseas Development Council, 1994; William C. A. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (coords.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reforms*, New Brunswick/Londres, Transaction Publishers, 1994; Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995; A. Przeworski, *Sustainable Democracy*.

⁶ Estas conclusiones se ponen particularmente en evidencia en John Williamson y Stephen Haggard, "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson (coord.), *The Political Economy of Policy Reform*, pp. 525-597.

esos actores o a la cooperación que esté en condiciones de obtener de ellos gracias, sobre todo, a su relación con los procesos de decisión política. En los regímenes autoritarios, la autonomía del ejecutivo radica esencialmente en el control sobre los actores, mientras que en las democracias, la autonomía del ejecutivo resulta de una combinación de control y cooperación en proporciones que varían según el grado de consolidación del régimen.⁷ Muchos autores consideran, sin embargo, que la negociación de las medidas del ajuste económico con los principales actores políticos y sociales debe privilegiarse en todos los tipos de democracia, ya que ésta es la estrategia más adecuada para asegurar la paz social y preservar o reforzar la consolidación del sistema político.⁸

Este artículo trata únicamente los factores que determinan la realización de la primera condición de éxito del ajuste económico en las democracias: la voluntad colectiva de los miembros del gobierno para llevar a cabo programas de ajuste y cambio estructural. Los estudios antes citados demuestran que la cohesión y la determinación de un gobierno para adoptar un conjunto coherente de medidas de estabilización y de cambio estructural no son resultado de manera decisiva ni de la gravedad de la crisis económica, ni de los ciclos electorales, ni de la composición mayoritaria del gobierno, ni de la orientación conservadora del partido en el poder, ni de los apoyos condicionados del extranjero. Según la mayoría de los autores, el determinante más importante y constante del liderazgo político en materia de ajuste económico lo constituye la convicción compartida de quienes toman las decisiones de que las medidas de estabilización y de cambio estructural permitirán efectivamente resolver los problemas económicos, convicción influida en gran medida por la opinión favorable de los expertos de la alta burocracia.

Este artículo analiza los factores que permitieron sostener el liderazgo político durante la realización de los programas de ajuste y cambio estructural en tres países poco estudiados: Grecia, España y Portu-

⁷ Institucionalmente, la consolidación de una democracia se caracteriza sobre todo por la sujeción de la burocracia y del ejército al ejecutivo, la existencia de un sistema de partidos plural, representativo y consensual, la organización de diversos intereses de la sociedad civil sobre bases independientes del Estado, la sustitución de relaciones clientelistas entre los grupos de interés, la burocracia y el ejecutivo por lazos de cooperación entre los partidos políticos y los grupos de presión. Entre los muy numerosos estudios que hay sobre el tema, véase principalmente: Larry Diamond y Juan J. Linz, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America" en Diamond, Linz y Lipset, *Democracy in Developing Countries*, vol. 4, *Latin America*, pp. 1-59.

⁸ Przeworski, *Sustainable Democracy*, pp. 19-67; Joan Nelson, "Linkages Between Politics and Economics", en Diamond y Plattner (coords.), *Economic Reform and Democracy*, pp. 45-59; Stephen Haggard y Robert Kaufman, "The Challenges of Consolidation", en Diamond y Plattner (coords.), *op. cit.*, pp. 1-13.

gal.⁹ Comprueba la teoría de que la determinación gubernamental de poner en práctica las políticas de ajuste y cambio estructural dependió del convencimiento de que el programa neoliberal estaba fundado en bases sólidas. El artículo desarrolla tres aspectos de esta teoría. Por una parte, confirma que la profundidad de la crisis económica desempeñó un papel secundario en propiciar la adopción y mantenimiento de políticas neoliberales. Por la otra, muestra que la ausencia de presiones externas y el otorgamiento de apoyos no condicionados no fueron más capaces que los apoyos condicionados de convencer a un gobierno recalcitrante a realizar el ajuste económico. Por último, revela que la actitud de los gobernantes respecto a la eficacia de las medidas de ajuste no estuvo condicionada únicamente por la posición de la alta burocracia. El factor principal en todos los casos considerados fue por el grado de adhesión a los valores del liberalismo económico de los dirigentes y de los miembros del o de los partidos en el poder.

Los resultados económicos de los gobiernos sudeuropeos

Si se evalúan a la luz de los dos criterios antes mencionados los resultados económicos de los gobiernos de Grecia, España y Portugal a lo largo del periodo 1975-1995, resulta evidente que el ajuste económico fue un fracaso en Grecia y que en España y Portugal tuvo un éxito relativo.

En Grecia los gobiernos de la Nueva Democracia y del PASOK no adoptaron ningún programa de ajuste entre 1977 y 1985. Después de este periodo, los gobiernos del PASOK (1985-1989) y los de la Nueva Democracia (1990-1993) sólo aprobaron un conjunto restringido (en el primer caso) o más sustancial (en el segundo caso) de medidas de estabili-

⁹ No se ha hecho ningún estudio monográfico sobre Grecia y Portugal. En cambio, sí existen algunos análisis profundos de las políticas económicas de la España democrática, entre otros los de José Luis Delgado (coord.), *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990; Keith G. Salmon, *The Modern Spanish Economy: Transformation and Integration into Europe*, Londres/Nueva York, Pinter, 1990; Nancy Bermeo, "Sacrifice, Sequence and Strength in Successful Dual Transitions: Lessons from Spain", *Journal of Politics*, vol. 56, núm. 3, pp. 601-627. Estos últimos, sin embargo, se refieren exclusivamente al periodo anterior a 1988. La comparación de las políticas económicas de estos tres países del sur de Europa sólo ha sido abordada en tres capítulos de libros: Ray Hudson y Jim Lewis (coords.), *Uneven Development in Southern Europe: Studies of Accumulation, Class Migration and the State*, Londres, Methuen, 1985, cap. 1; José María Maravall, "Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe", en Pereira, Maravall y Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, pp. 77-132; José María Maravall, "The Myth of the Authoritarian Advantage", en Diamond y Plattner (coords.), *op. cit.*, pp. 13-28.

zación y de cambio estructural (véase el cuadro 1), pero la aplicación de estas medidas fue parcial y temporal. En España, por el contrario, tanto los gobiernos de la Unión Centro Democrática (1977-1982) como los del Partido Socialista Obrero Español (1982-1996) promulgaron y aplicaron prácticamente sin interrupción, salvo durante la recesión de 1990-1993, una amplia gama de medidas de estabilización y de medidas de cambio estructural (véase el cuadro 2). En Portugal, el viraje neoliberal llegó demasiado tarde. A excepción de algunas medidas puntuales de estabilización, los primeros gobiernos provisionales del Movimiento de las Fuerzas Armadas (1974-1976) y los gobiernos de coalición que los sucedieron en el poder entre 1976 y 1983 (coaliciones del Partido Socialista Portugués y del Centro Democrático y Social 1976-1979; gobiernos de la Alianza Democrática, que reagruparon a los elementos del Centro Democrático y Social, del Partido Social Demócrata y del Partido Popular Monárquico) no adoptaron ninguna reforma económica significativa. Entre 1983 y 1985, el gobierno de coalición entre el Partido Socialista Portugués y el Partido Social Demócrata aprobó un programa de estabilización y de cambio estructural relativamente ambicioso, pero sólo se pudieron aplicar algunas partes de este último. En cambio, los gobiernos mayoritarios posteriores del Partido Social Demócrata (1985-1995) adoptaron un amplio conjunto de reformas que enseguida se pusieron en práctica de forma acelerada, lo que le permitió a Portugal recuperarse en gran parte del retraso acumulado a lo largo del periodo anterior (véase el cuadro 3).¹⁰

No sería posible presentar aquí todos los datos estadísticos que dan cuenta de los resultados de las diferentes decisiones económicas tomadas por los gobiernos sudeuropeos.¹¹ Los cuadros 4 y 5 muestran que España y Portugal redujeron de manera mucho más significativa que Grecia sus tasas de inflación y el peso de la deuda, así como los déficits de sus administraciones públicas, lo que les permitió acercarse más a las normas de convergencia de la Unión Europea (UE) que condicionarán la entrada a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999. Estos resultados explican que el valor de las inversiones extranjeras directas netas y las tasas de crecimiento hayan avanzado más en los países de la península ibérica que en Grecia durante la década de los años ochenta (véanse los cuadros 6 y 7). En conjunto, el ajuste económico tuvo un éxi-

¹⁰ Para un estudio detallado de las políticas económicas españolas, portuguesas y griegas entre 1975 y 1994, véase Ethier, *Economic Adjustment in New Democracies. Lessons from Southern Europe*, capítulos 2, 3 y 4.

¹¹ Sobre este tema, véase Ethier, *ibid.*, capítulo 5.

Cuadro 1. Grecia: reformas económicas de los gobiernos democráticos (1975-1995)

Sector/ gobierno	1977-1979	1979-1981	1981-1985	1985-1989	1989	1989	1990-1993	1993
	Gob. ND de mayoría	Gob. ND de mayoría	Gob. PASOK de mayoría	Gob. PASOK de mayoría	Gob. de coalición ND/KKE/ PASOK	Gob. de coalición ND/KKE	Gob. ND de mayoría	Gob. PASOK de mayoría
Políticas monetarias y presu- puestarias				*			*	
Impuestos y aranceles				*			*	*
Política social		*						
Instituciones financieras				*			*	
Inversión extranjera				*				
Relaciones laborales			*	*			*	
Regímenes de jubilación		*					*	
Comercio exterior			*					*
Sector público				*			*	
Industria								
Agricultura								
Constitución								*

Fuente: datos compilados por la autora.

Cuadro 2. España: reformas económicas de los gobiernos democráticos (1977-1995)

Sector/gobierno	1977-1979 Gov. UCD de minoría	1979-1982 Gov. UCD de minoría	1982-1986 Gov. PSOE de mayoría	1986-1989 Gov. PSOE de mayoría	1990-1993 Gov. PSOE de mayoría	1993-1996 Gov. PSOE de minoría
Políticas monetarias y presupuestarias	*	*	*			
Impuestos y aranceles	*		*	*		
Política social	*			*		
Instituciones financieras	*		*	*	*	
Inversión extranjera	*		*			
Relaciones laborales	*		*	*	*	
Regímenes de jubilación				*	*	*
Comercio exterior	*			*	*	*
Sector público				*	*	*
Industria				*	*	
Agricultura				*		

Fuentes: Bermeo (1994) y datos compilados por la autora.

Cuadro 3. Portugal: reformas económicas de los gobiernos democráticos (1976-1995)

Sector/gobierno	1976-1979		1978-1979		1979-1980		1980-1983		1983-1985		1985-1987		1987-1990		1990-1995	
	Gob. PS de minoría	PS/CDS	Gob. de coalición	PS/CDS	Gob. de coalición AD	Gob. de coalición PS/PSD	Gob. de coalición PS/PSD	Gob. PSD de minoría	Gob. PSD de mayoría	Gob. PSD de mayoría	Gob. PSD de mayoría	Gob. PS	Gob. PS			
Políticas monetarias y presupuestarias	*		*						*		*		*			*
Impuestos y aranceles								*	*		*		*			*
Política social												*				*
Instituciones financieras								*	*		*		*			*
Inversión extranjera												*				*
Relaciones laborales									*		*		*			*
Regímenes de jubilación											*		*			*
Comercio exterior									*							*
Sector público	*										*		*			*
Industria											*		*			*
Agricultura	*								*		*		*			*
Constitución								*					*			*

Fuente: datos compilados por la autora.

Cuadro 4. Realización de las normas de convergencia de la Unión Europea (1994)

<i>País/norma 1994</i>	<i>Tasa anual de inflación 3.1%</i>	<i>Déficit público (en % del PIB) 3%</i>	<i>Deuda pública (en % del PIB) 60%</i>	<i>Tasa de interés 9.8%</i>
Luxemburgo	2.1	1.3	9.2	6.4
Alemania	3.0	2.9	51	7
Francia	1.6	5.6	50.4	7.2
Reino Unido	2.4	6.3	50.4	8.1
Irlanda	2.4	2.4	89	7.9
Países Bajos	2.7	3.8	78.8	6.9
Austria	3	4.4	65	7
Dinamarca	2	4.3	78	7.8
Finlandia	1.1	4.7	70	9.1
Bélgica	2.4	5.5	140.1	7.7
Suecia	2.4	11.7	81	9.5
España	4.7	7	63.5	10
Portugal	5.2	6.2	70.4	10
Italia	3.9	9.6	123.7	10
Grecia	10.8	14.1	121.3	20

Fuente: European Monetary Institute, datos reproducidos en *La Presse*, 5 de abril de 1995, p. D6.

Cuadro 5. Grecia, España y Portugal: tasa de inflación (1980-1994)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Grecia	21.9	20.7	17.9	22.1	14.2	19.2	14.6	10.2*
España	16.5	14.5	11	9.4	5	6.5	6.4	4.8*
Portugal	21.6	20.3	28.5	13.8	10	12.6	9.8	5.6*
Eur. 12	13.4	10.7	7.2	3.8	3.8	4.7	4.4	3.2*

Fuente: Eurostat, *Économie Européenne, Supplément A*, 1994.

Cuadro 6. Grecia, España y Portugal: tasa de crecimiento del PIB (1980-1994)*

	1961-1973	1974-1985	1986	1988	1990	1992	1994
Grecia	7.7	2.5	1.6	4.4	-1.1	0.9	0.7
España	7.2	1.8	3.2	5.2	3.6	0.8	1.1
Portugal	6.9	2.2	4.1	3.9	4.4	1.1	1.1
Eur. 12	4.8	2	2.9	4.3	3	1	1.5

Fuente: Eurostat, *Économie Européenne, Supplément A*, 1994.

Nota: * variación en precios constantes.

Cuadro 7. Grecia, España y Portugal: inversiones extranjeras directas netas
(en millones de dólares estadounidenses)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Grecia	672	436	485	471	907	1 005	n.d.	n.d.
España	1 182	1 272	1 523	3 073	5 786	10 904	n.d.	n.d.
Portugal	143	136	187	238	842	2 447	2 021	n.d.

Fuente: Banco Mundial, *World Debt Tables*.

to relativo en España y en Portugal, pues si bien ambos países atenuaron muchos de sus desequilibrios macroeconómicos, no lograron, a causa de los límites de las medidas de cambio estructural puestas en práctica, detener el dramático avance de su déficit comercial después de su ingreso en la Comunidad Europea (CE) en 1986.¹²

Los determinantes de las decisiones económicas gubernamentales en el sur de Europa

La gravedad de la crisis económica

A causa de su desarrollo económico similar anterior, Grecia, España y Portugal enfrentaron desequilibrios macroeconómicos de naturaleza y de amplitud comparables a partir de mediados de la década de los años setenta.¹³ A pesar de la persistencia y del agravamiento de estos problemas durante la segunda recesión mundial de 1980-1983, ninguno de los gobiernos griegos y portugueses entre 1975 y 1983 logró un consenso sobre la legitimidad de un programa global y coherente de ajuste. Sólo los gabinetes españoles de la Unión Centro Democrática (UCD) y del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) dieron muestras de cohesión y de determinación a este respecto, y aprobaron y llevaron a cabo el programa de reformas elaborado en los Acuerdos de la Moncloa en 1977. El hecho de que la situación económica fuera más problemática en Grecia y Portugal que en España durante los años posteriores a 1983 (véanse los cuadros 5 y 6) contribuyó únicamente a aumentar en cierta medida la determinación de los decisores griegos y portugueses respecto a las reformas. En 1985, los líderes del PASOK adoptaron algunas medidas temporales de estabilización; sin embargo, no fue sino hasta 1990 cuando el gobierno, entonces dirigido por la Nueva Democracia (ND), aprobó un primer programa global y coherente de medidas de estabilización y de medidas de cambio estructural. En Portugal, el impacto del agravamiento de la crisis económica parece haber sido más importante, ya que, después de 1983, la mayoría de los dirigentes socialistas y socialdemócratas se mostraron partidarios del ajuste. Esto le permitió al go-

¹² Entre 1974 y 1994, el déficit de la balanza comercial de España pasó de -7.6 miles de millones de ecus a -27.7 miles de millones ecus, mientras que el de Portugal aumentó de -3.1 miles de millones ecus a -12.3 miles de millones ecus (1 ecu equivale aproximadamente a 1 dólar estadounidense).

¹³ Véase Hudson y Lewis, *Uneven Development in Southern Europe*, capítulo 1.

bierno de coalición del Partido Socialista Portugués (PSP) y el Partido Social Demócrata (PSD) promulgar, entre 1983 y 1985, un conjunto de medidas de estabilización y de cambio estructural, medidas que fueron recogidas y profundizadas por los gobiernos posteriores del PSD.

La composición de los gobiernos y la orientación derechista o izquierdista del partido en el poder

En Portugal muchos gabinetes minoritarios o de coalición se sucedieron en el poder entre 1974 y 1987; algunos de ellos se negaron a considerar las medidas de ajuste económico (los primeros cuatro gobiernos provisionales del Movimiento de las Fuerzas Armadas [1974] y los dos gobiernos de la Alianza Democrática [1979-1983]); otros, en cambio, adoptaron algunas medidas de estabilización (el quinto gobierno provisional del Movimiento de las Fuerzas Armadas [1975], el gobierno minoritario del Partido Socialista Portugués [1976-1977] y los gobiernos de coalición Partido Socialista Portugués/Centro Democrático y Social [1978-1979]) o promulgaron un programa relativamente sustancial y completo de medidas de estabilización y de cambio estructural (el gobierno de coalición Partido Socialista Portugués/Partido Social Demócrata [1983-1985] el gobierno minoritario del Partido Social Demócrata [1985-1987]). En España, los dos gobiernos minoritarios de la UCD reasumieron y pusieron en práctica las medidas de estabilización y de cambio estructural de los Acuerdos de la Moncloa. Las decisiones de los gobiernos mayoritarios sudeuropeos también fueron diversificadas en materia económica. Si bien los gabinetes mayoritarios del PSD (1987-1995) y del PSOE (1982-1993) optaron decididamente por una política de austeridad antes de 1985, los gobiernos mayoritarios del PASOK y de la ND o bien se rehusaron a adoptar este tipo de política o bien adoptaron una actitud indecisa (PASOK) o más resuelta (ND) al respecto a lo largo del periodo siguiente.

Las políticas económicas diferentes de los gobiernos sudeuropeos no se pueden explicar por su posición a la derecha, al centro o a la izquierda del tablero político. En España y en Portugal, tanto los gobiernos de centro-izquierda, dominados o constituidos por los socialistas (PS, PSOE), como los gobiernos de centro-derecha, dirigidos por los socialdemócratas y por los demócratacristianos (PSD, UCD) se pronunciaron resueltamente por la vía del ajuste. En cambio, algunos gobiernos de derecha (los de la Alianza Democrática) y algunos gobiernos más izquierdistas (los del Mo-

vimiento de las Fuerzas Armadas) rechazaron esta opción. En Grecia, tanto los gobiernos de derecha de la ND como los de izquierda del PASOK se mostraron reacios a cualquier política económica liberal hasta 1985. Más tarde, los dos tipos de gobierno evolucionaron, de manera más o menos notable y rápida, hacia posiciones más favorables al ajuste.

Los ciclos electorales

Los numerosos estudios dedicados a los procesos de ajuste económico han sido incapaces de establecer una correlación significativa entre el comienzo de un mandato electoral y la iniciación de reformas liberales por parte de los gobiernos. En su resumen sobre el tema, Williamson y Haggard observaron que aunque algunos gobiernos aprovecharon la "luna de miel" del comienzo de su mandato para iniciar el proceso de reformas (por ejemplo Polonia y Nueva Zelanda), otros, al contrario, se rehusaron a tomar esta vía (Brasil) o anunciaron la adopción de estas decisiones impopulares al final de su mandato (Colombia).¹⁴ El análisis de los casos sudeuropeos corrobora por completo este diagnóstico. El primer gobierno de la UCD negoció los Acuerdos de la Moncloa en octubre de 1977, cuatro meses después de las elecciones de junio de 1977; el primer gobierno del PSOE adoptó un programa más amplio y radical de medidas de estabilización y de cambio estructural en los primeros meses después de su ascenso al poder en diciembre de 1982. En Portugal y en Grecia, los gobiernos de la coalición PSP/PSD (1983-1985), del PSD (1987-1990) y de la ND (1990-1993) anunciaron e iniciaron las reformas de carácter liberal después de su toma de posesión. En cambio, los gobiernos de la ND y del PASOK, que ocuparon el poder entre 1975 y 1985, se negaron a adoptar cualquier tipo de medida de ajuste, a pesar de su mayoría absoluta en el parlamento. El segundo gobierno del PASOK, igualmente mayoritario, promulgó ciertas medidas de estabilización después de su elección en 1985, pero las abandonó en 1988.

Los apoyos exteriores condicionados

Los estudios dedicados a las políticas de ajuste económico no dan mucha importancia a los factores externos, ya que consideran que la acti-

¹⁴ Williamson y Haggard, "The Political Conditions for Economic Reforms", pp. 525-597.

tud de quienes toman las decisiones en esta materia está más determinada por factores psicológicos e institucionales internos. La única variable de esta naturaleza que ha sido explorada con mayor profundidad es la de los apoyos exteriores condicionados, es decir, las diversas medidas de reestructuración y de flexibilidad de las condiciones de pago de la deuda pública, las garantías de préstamo y los nuevos préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales y nacionales (Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM], United States Agency of International Development [USAID], etc.) a los estados que se encuentran en dificultades, como contrapartida a la adopción de medidas de estabilización y de cambio estructural por parte de estos últimos. Los estudios efectuados por Remmer, Nelson, Kahler, Stalling, Mosley, Harrigan y Toye, y Haggard y Webb¹⁵ señalan que estas restricciones inciden de una manera relativa y circunstancial en la actitud de los dirigentes políticos. Estas restricciones pueden convencer a un gobierno dividido y recalcitrante a iniciar un proceso de reformas únicamente si este último está enfrentando una crisis financiera y económica grave, si el Estado depende mucho de los apoyos externos y si no existen, en el seno del sistema político y de la sociedad civil, movimientos de oposición capaces o supuestamente capaces de bloquear las reformas. En caso de que el Estado sea relativamente autónomo de los apoyos financieros exteriores, ya sea porque la crisis económica no es tan grave o porque su mercado es importante para los inversionistas extranjeros, y deba enfrentar la respuesta de diversos grupos de actores, los apoyos condicionados no pueden modificar la actitud de un gobierno indeciso u opuesto al viraje neoliberal.

Las reacciones de los gobiernos sudeuropeos a los préstamos condicionados obtenidos en el periodo posterior a 1975 confirman estas aseveraciones. En 1975, el FMI y la CE acordaron un préstamo de emergencia de 150 millones de ecus al gobierno portugués del general Pinheiro de Azevedo con la condición de adoptar algunas medidas de

¹⁵ Remmer, "Democracy and Economic Crisis", pp. 315-335; Joan Nelson, "Introduction: the Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", en Nelson (coord.), *Economic Crisis and Policy Choice*, pp. 3-33; Miles Kahler, "International Political Economy", *Foreign Affairs*, vol. 69, núm. 3, pp. 139-151; Miles Kahler, "External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment", en Haggard y Kaufman (coords.), *The Politics of Economic Adjustment*; Barbara Stalling, "External Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reforms", en Haggard y Kaufman, *op. cit.*, pp. 41-89; Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye (coords.), *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Londres, Routledge, 1991; Stephen Haggard y Steven Webb, "Introduction: International Influences on the Adjustment Process", en Haggard y Webb (coords.), *Voting for Reform*, pp. 25-29.

estabilización y de ajuste estructural. En 1977 y 1983, el FMI concedió nuevos créditos a los gobiernos del PSP y del PS/PSD como contrapartida de un refuerzo a las medidas de austeridad económica. En 1985, el gobierno del PASOK recibió una ayuda financiera de la CE, condicionada a la puesta en marcha de un programa de estabilización. En los cuatro casos, los gobiernos cedieron a las exigencias de los acreedores y aprobaron cierto número de medidas de estabilización y/o de cambio estructural a causa de su muy precaria situación financiera y de su dependencia respecto al apoyo de los proveedores de fondos. Sin embargo, estas medidas fueron total o parcialmente suspendidas algunos meses o algunos años después de recibida la ayuda cuando fueron denunciadas por las fuerzas de la oposición y por algunos miembros del gobierno.

Un ambiente exterior conciliador y los apoyos externos no condicionados

En conjunto, sin embargo, los casos sudeuropeos permiten comprobar más el efecto de un ambiente internacional conciliador y cooperativo que la incidencia de los apoyos externos coercitivos sobre las decisiones económicas de los gobiernos. En efecto, mientras que las nuevas democracias latinoamericanas, asiáticas, africanas y europeas orientales se enfrentaron a demandas de ajuste por parte de los gobiernos occidentales y de las instituciones financieras internacionales durante su instauración o inmediatamente después de ésta, las nuevas democracias griega, española y portuguesa mantuvieron una gran autonomía en materia de política económica, y se beneficiaron con apoyos no condicionados otorgados por la Comunidad Europea (CE) durante casi quince años. Las disposiciones del Tratado de Maastricht han reducido considerablemente esta autonomía, pero no han vuelto a poner en tela de juicio las ayudas no condicionadas otorgadas por la CE.

Si bien las transiciones del autoritarismo a la democracia en Grecia, España y Portugal (1974-1978) se produjeron en el contexto de una crisis económica, las nuevas democracias sudeuropeas no estuvieron sometidas a fuertes presiones externas en favor de la adopción de políticas de austeridad durante los primeros años de su existencia. La primera razón que explica esta situación es la periodicidad particular de las transiciones a la democracia de los países sudeuropeos. En efecto, entre 1975 y 1983 los gobiernos occidentales continuaron promoviendo las políticas económicas expansionistas keynesianas y las institucio-

nes financieras internacionales mantuvieron sus políticas de apoyos no condicionados, con la única excepción de las medidas de estabilización puntuales exigidas por el FMI en compensación por los préstamos otorgados a los estados miembro condicionados para la corrección de los desequilibrios de sus balanzas de pago.

La actitud conciliadora de la CE respecto a las decisiones económicas de las nuevas democracias sudeuropeas durante este periodo es igualmente imputable a los principales objetivos y a las exigencias de las negociaciones de los tratados de adhesión, iniciados en 1975-1978 y finalizados en 1979-1985.¹⁶ En efecto, el principal objetivo de estas negociaciones era la consolidación de las nuevas democracias griega, española y portuguesa.¹⁷ La reactivación del crecimiento y los demás beneficios económicos que se esperaban de la adhesión siguieron siendo objetivos secundarios a lo largo del periodo anterior al viraje de 1983. Los líderes políticos griegos, españoles y portugueses esperaban que la adhesión a la CE favoreciera una rápida consolidación de sus frágiles regímenes democráticos, que durante ese periodo se enfrentaron a riesgos graves de golpes de Estado militares y, en Portugal, a una posible radicalización de las fuerzas revolucionarias de la izquierda.¹⁸ Por su parte, la Comunidad deseaba una estabilización de las democracias del sur de Europa, a fin de aumentar la seguridad de su frontera sur y de crear un clima político favorable a la aceleración del proceso de integración europea, proyecto que desde esa época se vislumbraba como una consecuencia lógica de la tercera expansión. Teniendo en cuenta la prioridad acordada a la consolidación de las democracias de tres estados candidatos y la existencia de una fuerte oposición en Grecia y Portugal tanto a la adhesión a la CE como a la adopción de políticas económicas liberales, es normal que Bruselas no ejerciera ninguna presión sobre los gobiernos de Atenas, Madrid y Lisboa para que adoptaran los programas de ajuste económico.

Otro factor importante motiva esta actitud. La CE quería que los tres estados candidatos mejoraran sus políticas sociales antes de su ad-

¹⁶ Grecia negoció su adhesión entre 1975 y 1979; España y Portugal entre 1977/1978 y 1985.

¹⁷ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), "Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce", *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplemento 2/76, enero de 1976; CCE, "Flexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement", *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplemento 1/78, abril de 1978; CCE, "Avis sur la demande d'adhésion de l'Espagne", *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplemento 9/78.

¹⁸ Estos temores eran fundados. En noviembre de 1975, los elementos más radicales del MFA habían intentado apoderarse del poder en Portugal; en febrero de 1981, un grupo de oficiales de extrema derecha organizaron un levantamiento frustrado en España.

hesión, a fin de respetar las disposiciones del Tratado de Roma sobre la materia, y que trataran de armonizar sus costos sociales con los de los estados miembro más desarrollados en el plano social, para evitar una posible transferencia de empresas y de empleos del norte hacia el sur después de la tercera expansión. Sorprende el hecho de que la Comunidad Europea hubiera pedido a los países sudeuropeos que aumentaran sus gastos sociales, a pesar de que estaban pasando por una grave crisis económica. Ahora bien, por una parte, en esa época ninguno de los estados miembro, con excepción de Gran Bretaña, se preocupaba mucho por el avance de los déficit presupuestarios; por la otra, la CE estimaba que la reforma de los sistemas fiscales (introducción del impuesto al valor agregado), que constituía otra condición para concluir las negociaciones, permitiría a los tres países financiar sus elevados gastos sociales.

Después de su ingreso a la CE, Grecia, España y Portugal fueron obligados a aplicar las disposiciones de los tratados de adhesión. Estos últimos preveían la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores, y la armonización de sus legislaciones con las reglamentaciones del Tratado de Roma durante periodos de transición de entre 0 y 7 años. Sin embargo, excepto estas exigencias, no se les impuso a los nuevos estados miembro ninguna medida de liberalización (medidas de estabilización y de cambio estructural). Por el contrario, les dieron acceso a programas sustanciales de ayuda de la CE: la política agrícola común, las políticas de cohesión económica y social y los programas integrados mediterráneos, administrados por los tres fondos estructurales: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). Junto con la adopción del Acta Única Europea (AUE) en 1987, el presupuesto asignado a las políticas de cohesión económica y social se duplicó en términos reales, a fin de obtener el apoyo de los estados miembro más pobres, que temían que la terminación del mercado interior agravara sustancialmente las disparidades regionales y socioeconómicas.¹⁹ Esta reforma permitió que, entre 1988 y 1993, Grecia, España y Portugal recibieran 10 624, 11 350 y 7 503 millones de ecus (mecus) respectivamente, tan sólo a título de las políticas de cohesión económica y social

¹⁹ Sobre la reforma de los fondos estructurales que acompañaron al Acta Única Europea (AUE), véase Diane Ethier, "La réforme des fonds structurels: de l'Acte unique à l'après-Maastricht", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 59, núm. 2, 1993, pp. 195-213.

y de los programas integrados mediterráneos.²⁰ Puesto que la reforma de las políticas de cohesión económica y social implicaba que cada Estado receptor invirtiera sumas equivalentes a las otorgadas por la CE y en vista de que pretendía atenuar los costos de la transición de la AUE aumentando el apoyo político a esta última, la CE no ejerció ninguna presión ni formal ni directa sobre los estados sudeuropeos para que adoptaran orientaciones económicas más liberales durante el periodo de vigencia de la AUE (1986-1993).

La adopción del Tratado sobre la Unión Europea (TUE) por el Consejo de Ministros, en 1991, modificó en parte esta actitud. Por un lado, el TUE impuso nuevas restricciones a los estados miembro y condicionó el ingreso a la futura UEM, en 1999, al logro de normas de convergencia (véase *supra*) en 1997, objetivo que suponía la puesta en marcha de medidas de estabilización y de cambio estructural durante el periodo 1991-1996. Por otro lado, la adopción del TUE estuvo acompañada de un nuevo aumento de los programas de ayuda de la CE (incremento de 50% del presupuesto de las políticas de cohesión económica y social, creación de un Fondo de Cohesión y de una Iniciativa de Crecimiento) para el periodo 1993-1999. El otorgamiento de estas ayudas no ha dependido de los logros de los estados solicitantes en el plano económico, pues su objetivo ha sido ganar el apoyo político de estos estados al TUE, según una lógica similar a la que había prevalecido luego de la adopción de la AUE. Como principales beneficiarios de estos programas, Grecia, España y Portugal recibieron ayudas de 14 000, 40 608 y 16 722 mecus respectivamente, a título de las políticas de cohesión económica y social y del Fondo de Cohesión para el periodo en cuestión.

El fracaso del ajuste económico en Grecia y su posterior éxito relativo en España y Portugal demostraron que un ambiente exterior más conciliador y cooperativo no tiene un efecto más decisivo en la actitud de los gobernantes que un ambiente exterior más coercitivo. Los gobiernos españoles iniciaron el proceso de ajuste durante las negociaciones de adhesión y lo han continuado hasta ahora con un espíritu de continuidad, independientemente de la actitud neutral o más coercitiva de la CE. Los gobiernos griegos, por el contrario, han aplazado, atenuado o contemporizado las reformas, incluso después de la adopción del TUE en 1991. Los gobiernos portugueses emprendieron y aceleraron las reformas durante la segunda mitad de los años ochenta, cuando prevalecía una actitud conciliadora por parte de la Comunidad Europea.

²⁰ Véase Ethier, *Economic Adjustment in New Democracies*, cuadro 36.

Un determinante decisivo: la adhesión del partido gubernamental a los valores del liberalismo económico

El análisis de los casos sudeuropeos muestra que existe una estrecha relación entre la actitud positiva o negativa de los integrantes del gobierno respecto a las medidas de ajuste y el grado de adhesión de los dirigentes y militantes de su(s) partido(s) a los valores del liberalismo económico. Señala, además, que esta última variable no se puede asociar a la posición que ocupa un partido en el espectro ideológico. A lo largo de los tres decenios que siguieron a la segunda Guerra Mundial, la mayoría de los partidos rechazaron la ideología económica liberal y defendieron ya sea una visión nacionalista, proteccionista e intervencionista del capitalismo (partidos de derecha, de centro-derecha y de centro-izquierda), ya sea un modelo socialista (partidos de extrema izquierda). Sólo los partidos de corte liberal, radical y republicano, generalmente marginados, promovieron hasta cierto punto el liberalismo económico. Las diferencias entre los partidos capitalistas de derecha, de centro-derecha y de centro-izquierda estaban más relacionadas con sus concepciones políticas, morales y sociales²¹ que con su doctrina económica. En cambio, durante el periodo posterior a 1975 la mayoría de los partidos de distintos cortes políticos evolucionaron, más o menos rápida y profundamente, hacia posiciones liberales. Esta evolución se inició con la crisis del modelo keynesiano y se aceleró junto con el agravamiento de dicha crisis, la profundización de la liberalización de las relaciones económicas internacionales y la caída de los regímenes comunistas.

El análisis de la evolución de las formaciones políticas griegas, españolas y portuguesas muestra que la conversión de un partido al liberalismo económico depende fundamentalmente de dos factores: la llegada a la dirección de la organización de un líder y de un equipo convencidos de las bondades del liberalismo económico; la capacidad de la nueva dirigencia para ganarse al conjunto de los miembros del partido para su programa, una condición que, en los partidos de derecha en

²¹ Simplificando al extremo, se puede considerar que los principales temas de separación entre la derecha y la izquierda eran: a) *en el ámbito político*: la defensa del orden, de la seguridad, de la estabilidad y de la eficacia del poder político *versus* la protección de los derechos y de las libertades individuales y colectivas y la expansión de la representación de diversos intereses en el seno del sistema político; b) *en el ámbito moral*: la promoción de los valores cristianos *versus* la defensa de los valores humanistas y laicos; c) *en el ámbito social*: la justificación de las desigualdades naturales y de la estructura social jerárquica *versus* la promoción de la igualdad de oportunidades, la movilidad social y la redistribución más equitativa de la riqueza.

particular, puede implicar una transformación radical de la membresía, de los cuadros y de las reglas para la toma de decisiones. Como veremos más adelante, los tres gobiernos del PASOK no adoptaron, ni mucho menos aplicaron un programa sustancial y coherente de medidas de estabilización y de cambio estructural, porque Papandreou y la mayoría de los dirigentes y militantes del partido se oponían fuertemente al modelo liberal. La política económica de los dos primeros gobiernos de la ND estuvo marcada por una infructuosa tentativa de conciliación entre el keynesianismo y el liberalismo económico, a causa de las convicciones liberales vacilantes de Karamanlis y de Rallis y de la consiguiente incapacidad de ambos dirigentes para unificar su formación en torno a un programa de ajuste coherente. El tercer gobierno de la ND, por el contrario, bajo la influencia del nuevo liderazgo de Mitsokakis, optó claramente por una agenda liberal. Sin embargo, Mitsokakis se mostró incapaz de poner en práctica las medidas de cambio estructural de su programa, a causa de la resistencia de muchos cuadros y militantes. La existencia de un consenso sobre los fundamentos del ajuste económico permitió que los dos gobiernos de la UCD, dirigidos por Suárez y Sotelo, adoptaran un programa impuesto de estabilización y cambio estructural. En la práctica, sólo se pusieron en marcha las medidas de estabilización, pero ello se debió a otros factores y no a divisiones entre los miembros de la UCD respecto al ajuste económico. Los cuatro gobiernos siguientes del PSOE continuaron, profundizaron y aceleraron las reformas porque mantuvieron a la cabeza del partido a un dirigente y a un equipo convertidos desde hacía mucho a los valores del liberalismo económico y de la transformación sociológica, organizacional e ideológica del PSOE bajo su dirección. A pesar de tener convicciones similares a las de Felipe González y sus partidarios, Mário Soares y sus colaboradores, cuando el PSP ascendió al poder, nunca lograron que el proceso de ajuste económico avanzara de manera importante, principalmente por su incapacidad para conseguir el apoyo del conjunto de miembros de su organización. En cambio, el PSD, que sufrió una profunda readaptación bajo la nueva dirección del liberal Cavaco Silva, pudo enfrentar con éxito el desafío del ajuste económico durante sus tres mandatos sucesivos en el poder.

La Nueva Democracia

La Nueva Democracia (ND) fue creada en 1974 por Konstantin Karamanlis al regreso de su exilio. Karamanlis era una figura bien conocida

de la política griega, había fundado el partido conservador Unión Radical Nacional (ERE) durante los años cincuenta y había sido el jefe del gobierno entre 1955 y 1963. Durante ese periodo, fomentó la industrialización nacional gracias a la intervención del Estado y a la protección del mercado interno. No obstante, su partido permaneció dividido y desprovisto de orientaciones ideológicas precisas, principalmente en el plano económico. Tecnócrata pragmático más que ideólogo, Karamanlis no logró unificar al ERE sobre la base de un programa articulado.²² El ERE, caracterizado por el faccionalismo y el clientelismo como todos los partidos políticos griegos, siguió siendo esencialmente un órgano de reunión de diversas tendencias de derecha que se oponían al comunismo. El pensamiento político de Karamanlis evolucionó durante sus años de exilio en Francia. Cuando fundó la ND en 1974, su objetivo era crear un partido distinto al ERE, un partido plural, moderno y democrático, abierto a la legalización del KKE, partidario de la adhesión a la CE y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Más allá de estas ideas nuevas, Karamanlis no tenía, sin embargo, ni una plataforma de principios precisa ni un programa de acción estructurado que proponer a su nuevo partido. Esta incongruencia ideológica, junto con un liderazgo vacilante, impidieron la unificación de diversas tendencias derechistas. En el ámbito económico, estas tendencias permanecieron divididas entre el proyecto proteccionista y nacionalista de los gobiernos anteriores y el proyecto liberal. Tales divisiones explican que los dos primeros gobiernos de la ND, dirigidos por K. Karamanlis y G. Rallis, hayan defendido una política económica contradictoria que se caracterizó por sus medidas antinflacionarias, el inicio de las negociaciones para su adhesión a la CE, una expansión del sector público (entre 1977 y 1979) y un incremento en los gastos del Estado. El hecho de que la opinión pública haya sido más favorable a las ideas de la izquierda que a las de la derecha durante el periodo posterior a la Junta de los Coroneles,²³ y el oportunismo electoral de los dirigentes y los miembros de la ND²⁴ explican asimismo las incoherencias de la política económica de los conservadores. El eclecticismo y la versatilidad de las orientaciones de la ND entre 1977 y 1985 fueron tales, que no pudo asociarse a ningun-

²² Dimitrios Katsoudas, "The Conservative Movement and New Democracy: from Past to Present", en Kevin Featherstone y Dimitrios Katsoudas (coords.), *Political Change in Greece. Before and After the Colonels*, Nueva York, St.-Martin's Press, 1987, p. 92.

²³ Panayote Dimitras, "Changes in Public Attitudes", en Featherstone y Katsoudas (coords.), *Political Change in Greece...*, *op. cit.*, pp. 64-85.

²⁴ Katsoudas, "The Conservative Movement and New Democracy", p. 98.

no de los reagrupamientos paneuropeos de partidos que se formaron o se consolidaron después de la instauración de la elección por sufragio universal de los diputados del parlamento europeo en 1979.

La sustitución de G. Rallis después de la derrota electoral de 1981 por Evangelos Averoff, dirigente de la derecha tradicional de la ND, no implicó ninguna modificación significativa de esta situación. El nuevo líder favoreció un desarrollo espectacular del reclutamiento y de la organización de la ND en los ámbitos local y regional. Pero en el plano ideológico su actividad se centró en la lucha contra las ideas izquierdistas del gobierno de Andreas Papandreou. Esta exacerbación de la rivalidad entre la derecha y la izquierda no contribuyó en absoluto a atenuar los conflictos entre los diversos grupos y tendencias de la ND y tampoco favoreció la elaboración de un programa económico alternativo al del PASOK. Sin embargo, la adhesión en 1984 de la ND a la Unión Democrática Europea (EDU), que agrupaba a los partidos demócrata-cristianos europeos, propició una mayor difusión de las ideas liberales en el seno del partido, y creó de esta manera condiciones propicias para un cambio en sus orientaciones económicas. Este cambio se inició con el ascenso de Constantin Mitsokakis al frente del partido en 1985.

Contrariamente a Karamanlis y Averoff, este último era un liberal desde hacia mucho tiempo. Ex ministro del gobierno del Enosis Kentrou (EK) (1964-1967), el partido centrista de Georges Papandreou, padre de Andreas Papandreou, Averoff fundó a su regreso a Grecia el Nuevo Partido Liberal, el cual abandonó en 1978 para unirse a la ND y ocupar los ministerios de Coordinación Económica y de Relaciones Exteriores. Bajo su dirección, la ND emprendió su conversión a la doctrina liberal, inició su resurgimiento y avanzó de manera continua en las elecciones legislativas de 1985, 1989 y 1990.²⁵ Durante su liderazgo en 1984, Mitsokakis presentó a los militantes de su partido un manifiesto que se convertiría en su plataforma ideológica oficial. Este manifiesto criticaba la intervención del Estado, exigía medidas antinflacionarias más severas y reclamaba mayor libertad para el sector privado, a fin de combatir el desempleo. Durante la campaña electoral de 1985, el partido predicó la instauración de una *Nueva Democracia Liberal*. Según Katsoudas y Catsiapis,²⁶ es erróneo creer que la derrota electoral de la ND en 1985 haya sido

²⁵ Jean Catsiapis, "La Grèce en 1989", en Alfred Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale. Notes et études documentaires*, 1990, núm. 4912-4913, p. 199.

²⁶ Katsoudas, "The Conservative Movement and New Democracy", *op. cit.*, p. 101; Catsiapis, "La Grèce en 1986", en Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale...*, *op. cit.*, 4337-4338, 1987, p. 200.

causada por este compromiso en favor del liberalismo. El fracaso de la ND puede atribuirse sobre todo a la incapacidad de Mitsokakis para ganarse a la derecha de su partido en favor de su programa y a la consiguiente desconfianza de una parte del electorado hacia esa derecha, de la que algunos de sus representantes, inscritos en las listas electorales, estaban abiertamente asociados a grupos extremistas nostálgicos del régimen autoritario.

Las divisiones en el interior de la ND subsistieron más allá de 1985. C. Stephanopoulos y sus adeptos se separaron para formar el Partido de la Renovación Democrática, y las demás facciones de la derecha, que permanecieron dentro del partido, obligaron a Mitsokakis a diluir su programa liberal. De hecho, Mitsokakis nunca llegó a concretar una unión sólida de su partido en torno a sus ideas. En la víspera de las elecciones de 1989, una encuesta interna demostró la persistencia de una corriente crítica frente a su liderazgo y a sus ideas, tanto dentro de la dirección del partido como dentro de los organismos subalternos.²⁷ Durante el periodo 1990-1993, el gobierno mayoritario de Mitsokakis fue continuamente destrozado por las querellas internas, algunas de las cuales se referían a la orientación de la política económica. Muchos ministros renunciaron para protestar por la adopción de un programa de ajuste sin precedentes en Grecia. Estos enfrentamientos obstaculizaron la puesta en práctica de las medidas de resurgimiento económico y contribuyeron a la derrota electoral de 1993 y a la dimisión de Mitsokakis a la presidencia de la Nueva Democracia.

El PASOK

Aun cuando siempre había existido una corriente más liberal en el seno del PASOK, ésta nunca logró imponerse. El ascenso de su jefe, Kostas Simitis, a la dirección del partido y del gobierno después de la enfermedad y salida de Papandreou en enero de 1996, podría marcar un hito en la historia del PASOK, pero aún es demasiado pronto para estar seguros. El PASOK es un nuevo partido que fue creado por Andreas Papandreou en 1974. Este último es hijo de Georges Papandreou, líder histórico de las fuerzas del centro y de la izquierda no comunista griegas entre 1935 y 1967. A semejanza de su padre, fundador y dirigente de la Unión

²⁷ Catsiapis, "La Grèce en 1989", en Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale...*, op. cit., 1990, p. 203.

del Centro (EK) durante los años sesenta, Andreas Papandreou creó el PASOK con el propósito de reunir a las clases intermedias hostiles tanto al proyecto capitalista de la derecha conservadora como al proyecto comunista del KKE. Sin embargo, y a pesar de sus años de estudio y de enseñanza en Estados Unidos y Canadá, Andreas Papandreou fue siempre más radical que su padre, denunció con mayor virulencia la dominación occidental y estadounidense y se comprometió con los grupos de la extrema izquierda griega a su regreso al país y durante su participación en el gobierno del EK entre 1964 y 1967 (Featherstone, 1987). A partir de 1974, Papandreou logró hacer del PASOK uno de los dos partidos políticos griegos más importantes, presentándolo como el partido de todos los “no privilegiados, explotados por la oligarquía monopólica y extranjera”, defensor de un “tercer camino hacia el socialismo”, basado en la socialización de los medios de producción, la coadministración de las empresas, la descentralización de la planificación económica, la afirmación nacional y la diversificación de las alianzas extranjeras (entre los bloques occidental, soviético y tercermundista).²⁸ Sin embargo, una vez en el poder, y aunque oficialmente se identificó con el nuevo partido socialista francés creado por François Mitterrand en 1971, defendió una plataforma de cambio un tanto vaga (*Allaghi*) de inspiración nacionalista y populista.²⁹ Su nacionalismo se tradujo principalmente en un crecimiento del papel del Estado en la economía entre 1981 y 1986, una política exterior centrada en la solidaridad con los estados nacionalistas del Tercer Mundo, la denuncia de la presencia de bases militares estadounidenses en Grecia, el rechazo, hasta 1981, del proyecto de adhesión a la CE y el apoyo a las reivindicaciones contra las amenazas turca, macedonia y albanesa durante los años noventa. Su populismo se concretó en la adopción de un discurso electorero, voluntariamente vago y variante, que no se apoyaba en un conjunto coherente de políticas y destinado a atraer al conjunto de las capas sociales intermedias.³⁰ Este discurso demagógico demostró ser eficaz, por una parte a causa del peso numérico y de la enorme fragmentación e interpenetración de las clases medias y, por la otra, por la versatilidad de la opinión pública.

²⁸ C. Lyrantzis, “PASOK in Power: The Loss of the Third Road to Socialism”, en T. Gallagher y A. M. Williams (coords.), *Southern European Socialism*, Manchester/Nueva York, Manchester University Press, 1989.

²⁹ *Ibid.*; Kevin Featherstone, “PASOK and the Left”, en Featherstone y Katsoudas (coords.), *Political Change in Greece...*, pp. 112-135; Vasilis Kapetanyannis, “The Left in the 1980’s: Too Little, Too Late”, en Richard Clogg (coord.), *Greece in 1981-89, the Populist Decade*, Nueva York, St-Martin’s Press, 1993, pp. 78-94.

³⁰ Lyrantzis, “PASOK in Power”, *op. cit.*

Según Dimitras, entre 1974 y 1985, las clases medias apoyaron los valores del nacionalismo y del socialismo, y se mostraron hostiles hacia la derecha tradicional y hacia el acercamiento a la CE y a Estados Unidos.³¹ Después de esta fecha, el vínculo con las ideas socialistas se debilitó junto con el reconocimiento de los valores democráticos, liberales y europeístas. Sin embargo, persistieron el rechazo a la derecha tradicional y la promoción del nacionalismo. La evolución de la política del PASOK, netamente económica, entre el primer mandato (1981-1985) y el segundo mandato (1985-1989) buscó responder de manera oportunista y electorera a esos cambios en la opinión pública. Tanto en un caso como en el otro, nunca se guió por la voluntad de aplicar de manera consecuente los principios del socialismo o del liberalismo.

El hecho de que el PASOK haya adoptado los métodos organizacionales autoritarios del populismo y de la izquierda comunista en la época de la resistencia y de la guerra civil³² contribuyó a la marginalización de los elementos modernistas y liberales. Desde la fundación del PASOK en 1974, Papandreou hizo algunas maniobras a fin de imponer su autoridad al partido en su conjunto, que le permitieron más tarde practicar una política oportunista de compromiso entre las diversas tendencias del partido y el electorado, y limitar la influencia de los liberales. Citando a Clogg,³³ Featherstone recuerda al respecto que en 1974 Papandreou se pronunció en favor de la cooptación antes bien que de la elección de los miembros de los órganos subalternos del partido.³⁴ Frente a la oposición de una mayoría de militantes, el Comité Central del partido se disolvió y se volvió a constituir en el congreso preliminar de marzo de 1975. Durante la reunión del nuevo Comité Central, Papandreou declaró que, en su calidad de jefe del partido, él mismo nombraría en lo sucesivo a los miembros del Comité Ejecutivo, quienes a su vez designarían a los miembros del Consejo Disciplinario. Ese control indirecto sobre el Consejo Disciplinario le permitió expulsar del PASOK a algunos centenares de opositores a su política, lo que provocó varios miles de deserciones durante el año de 1975 y facilitó el reclutamiento posterior de militantes más sometidos a la doctrina populista y nacionalista del jefe. La dominación de Papandreou sobre el aparato del partido se perpetuó y se reforzó gracias a la conservación de estructuras organizacio-

³¹ Dimitras, "Changes in Public Attitudes", pp. 68-69.

³² Kapetanyannis, "The Left in the 80's", p. 83.

³³ Richard Clogg, "The PASOK Phenomenon", *University of Florida's Center for Greek Studies Staff Paper*, 4 de noviembre de 1984, p. 14.

³⁴ Featherstone, "PASOK and the Left", p. 121.

nales jerárquicas, a la sumisión del grupo parlamentario al Comité Ejecutivo, a la creación, por parte de la dirigencia, de una vasta red de comités locales, a la imposición de una estricta disciplina de partido y al poder del Consejo Disciplinario. Así, durante los mandatos del PASOK en el poder, este último adoptó muchas sanciones (suspensiones, remociones o expulsiones) contra los opositores a la dirigencia de Papandreou, e invocó la violación de las reglas disciplinarias.³⁵

Gracias a estos métodos autoritarios y al patrocinio, Papandreou conservó un gran control sobre el PASOK durante su paso por el poder. Este control le permitió apartar de su gabinete a cualquier opositor a su política económica sin riesgo de levantar un movimiento de protesta en el interior de los órganos dirigentes o subalternos. Así, en 1985, Papandreou solicitó el remplazo de ocho de los once miembros del Comité Ejecutivo que se oponían a su nuevo programa de estabilización.³⁶ En cambio, despidió a los ministros Koutsogioros y Gennimatas porque habían criticado la timidez y el posterior abandono (en 1988) de esas medidas de ajuste.³⁷

La Unión Centro Democrática

La UCD, el nuevo partido creado por el primer ministro interino Adolfo Suárez en 1977, algunos meses antes de las primeras elecciones legislativas democráticas de junio de 1977, reunía a los elementos modernistas y reformadores del régimen franquista que habían dirigido o apoyado la apertura y la modernización económica y social de España desde finales de los años cincuenta. Los franquistas conservadores, en efecto, rechazaron la invitación de la UCD y se unieron a la Alianza Popular (AP) de Manuel Fraga Iribarne. Estos actores, muchos de los cuales se habían formado en las universidades estadounidenses, fueron los que, frente al agravamiento de la situación económica y a las negativas de la CE de considerar las demandas de adhesión de España por su régimen político autoritario, habían ido aceptando entre 1973 y 1976 la idea de negociar con los partidos de izquierda una transición pacífica hacia la democracia. Su apoyo a la transición democrática había estado motivado principalmente por su deseo de impulsar el crecimiento y la

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 123.

³⁷ Catsiapis, "La Grèce en 1985", en Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale. Notes et études documentaires*, núm. 4813, pp. 197-210.

modernización socioeconómica de España mediante la integración de ésta a la CE; por ello no es de sorprender que en su mayoría hayan reconocido las virtudes del liberalismo económico y la necesidad de establecer medidas de ajuste. El hecho de que, algunos meses después de su investidura, el primer gobierno de la UCD haya iniciado las discusiones con el PSOE y el PCE para la adopción de los Acuerdos de la Moncloa, sin que tal iniciativa haya suscitado una oposición significativa en sus filas, es una prueba elocuente de la unidad de los partidarios de Suárez sobre ese punto.

Este matiz es importante, ya que, como lo han subrayado varios especialistas,³⁸ la UCD, en cuanto coalición de diversos grupos políticos —democratacristianos conservadores, funcionarios reformistas vinculados a la red *Tacito*, socialdemócratas del clan de Francisco Fernández Ordóñez, los grupúsculos liberales patrocinados por Joaquín Garrigues Walker, antiguos responsables del Movimiento— estaba profundamente dividida. Precisamente estas divisiones explican su fracaso electoral de 1982 y su posterior desaparición. Sin embargo, tales divisiones no eran de naturaleza económica. Por una parte, eran reflejo de las luchas de poder y de intereses entre los diferentes clanes del partido; por la otra, eran el resultado de las brechas ideológicas sobre asuntos constitucionales, sociales y morales. Los temas que suscitaron mayor oposición en el seno de la UCD durante su paso por el poder fueron principalmente: la negociación de los estatutos de autonomía, la separación de la Iglesia y del Estado, la laicización del sistema educativo, la legalización del aborto y la reforma de las fuerzas armadas.

El Partido Socialista Obrero Español

Creado en 1879 por Pablo Iglesias, el PSOE se transformó durante los años veinte y treinta, después de la escisión que dio nacimiento al PCE, en una organización socialista, marxista y radical, caracterizada por la coexistencia de una tendencia revolucionaria que pregonaba la lucha

³⁸ Richard Gillespie, "Regime Consolidation in Spain: Party, State and Society", en Geoffrey Pridham (coord.), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres/Nueva York, Routledge, 1990, pp. 126-147; Richard Gunther, "Spain, the Very Model of the Modern Elite Settlement", en John Higley y Richard Gunther (coords.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 38-81; Paul Heywood, *The Government and Politics of Spain*, Londres, Macmillan, 1995.

armada como estrategia de cambio político y una tendencia moderada y legalista que prefería el ascenso al poder por la vía electoral. Durante la segunda república (1931-1939), el PSOE, que contaba entonces con más de 1 400 000 adeptos y controlaba la Unión General de Trabajadores (UGT), las Casas del Pueblo y muchas municipalidades, desempeñó un papel político de primer plano. La victoria de los franquistas, que sancionaba el fin de la guerra civil (1936-1939), implicó, sin embargo, la casi desaparición del partido. Habiendo entrado en la clandestinidad al igual que el PCE, el PSOE siguió siendo durante varios años una organización mucho menos influyente que este último, como consecuencia de sus divisiones ideológicas internas y del exilio de sus dirigentes.

El progreso de la industrialización y de la modernización social durante los años sesenta favoreció el surgimiento de nuevos grupos socialistas, principalmente en Andalucía, Asturias y Bilbao. Esta nueva generación de militantes, a la cual pertenecían Felipe González y sus colegas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, no compartía los conceptos de la dirigencia exiliada en Toulouse, Francia. Al contrario de esta última, postulaban una alianza con los comunistas para derrocar la dictadura de Franco. Durante el congreso de 1972, 80% de los militantes dieron su aval a la plataforma política de los "jóvenes turcos del interior". Este apoyo implicó la escisión de la vieja guardia dirigente del exterior y el reconocimiento formal del nuevo liderazgo de parte del partido socialdemócrata alemán (SDP) y de la Segunda Internacional Socialista. En 1974, en el Congreso de Turesne, Felipe González fue elegido para el puesto de secretario general. Este cambio tanto de dirección como de orientación ideológica, combinado con la adopción por parte del PCE de la plataforma eurocomunista en 1973, favoreció la creación de una Unión de Izquierda entre el PSOE y el PCE. Ésta se concretó en 1976 con la creación de la Coordinación Democrática y con la adopción de una nueva estrategia de cambio político en torno a la negociación de una transición pacífica hacia la democracia con los elementos reformistas del franquismo.

Como lo subrayó Heywood,³⁹ el objetivo de los nuevos líderes renovadores del PSOE era utilizar a la Unión de Izquierda para restablecer la democracia, marginalizar al PCE y llegar al poder. Felipe González y sus discípulos (entre ellos Nicolás Redondo, secretario general de la UGT, Enrique Mújica, Pablo Castellano y Alfonso Guerra) sabían que no podrían lograr los dos últimos objetivos sin una profunda transfor-

³⁹ *Ibid.*, p. 194.

mación del partido. Opuestos a las ideas eurocomunistas de Santiago Carrillo y de su partido, deseaban hacer del PSOE una organización multclasista, pluralista, europeizante, democrática en el plano político, socialdemócrata en el plano social y más liberal en el plano económico. A fin de favorecer esta readaptación, fomentaron la transformación sociológica del partido, iniciada a fines de los años sesenta. Entre 1969 y 1979, la mayoría de los miembros y de los cuadros obreros fueron remplazados por militantes provenientes de las clases medias. Durante el Congreso de 1979, los obreros sólo representaron 7.5% de los delegados, mientras que los burócratas, los profesionales y los empresarios representaron respectivamente 36.6%, 28.9% y 10.1% de los delegados. Además, sólo 11.2% del conjunto de delegados eran miembros del partido desde hacía 10 o más años.⁴⁰ Estos cambios, combinados con la introducción de nuevas reglas de funcionamiento —reducción del número de delegados de 1 000 a 50, introducción del voto por bloques, control de 25% de los votos por la delegación de Andalucía—⁴¹ permitieron a la corriente felipista consolidar su objetivo sobre el partido y lograr que se aceptara una revisión de sus orientaciones ideológicas.

Después de haber firmado los Acuerdos de la Moncloa en 1977, sujetos a un programa económico capitalista y liberal para España, la dirección del partido propuso, durante el XXVIII Congreso, de mayo de 1979, expurgar los estatutos y el programa del partido de cualquier referencia al marxismo, conforme al compromiso adoptado en ese sentido desde 1974 por Felipe González. Esta propuesta fue derrotada por la oposición del ala izquierda del partido. En respuesta, González y los miembros del ejecutivo renunciaron en bloque y emprendieron una amplia campaña de sensibilización a sus ideas dirigida a las organizaciones de base. Esta campaña les permitió ganar el apoyo de la mayoría de los miembros del partido para su causa. El congreso extraordinario de septiembre de 1979 marcó el regreso de los comandos de Felipe González y de su equipo, la ruptura definitiva con el pasado marxista del partido y la marginalización de los radicales. Durante el congreso de principios de los años ochenta, periodo durante el cual el PSOE asumió el poder, la izquierda, reunida desde entonces dentro de la corriente Izquierda Socialista, sólo representó

⁴⁰ Michael Buse, *La nueva democracia española. Sistema de Partidos y orientación del voto (1976-1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984, p. 204.

⁴¹ Julia Santos, "The Ideological Conversion of the Leaders of the PSOE: 1976-79", en F. Lannon y P. Preston (coords.), *Elites and Power in Twentieth Century Spain. Essays in Honour of Sir Rammond Carr*, Oxford, Clarendon Press, 1990 (citado en Heywood, *The Government and Politics of Spain*, p. 195).

8% de los delegados. Esta consolidación de su hegemonía político-ideológica permitió que los partidarios de la corriente renovadora gozaran de una gran autonomía, sobre todo en materia de política económica, después de su llegada al poder en 1982. La cohesión interna del partido se mantuvo igualmente gracias al patrocinio, a la limitación de la membresía y al control de las organizaciones locales del partido.

El férreo control ejercido por la dirigencia del PSOE y el rechazo a romper el disenso interno provocaron la crítica cada vez mayor de los militantes afectados [...] Sin embargo, la afectación de una minoría crítica fue fácilmente compensada por la lealtad de la mayoría de los miembros del partido. Esta lealtad fue fácilmente asegurada por el escaso número de miembros y la amplitud de las oportunidades de recompensas políticas proporcionadas por la victoria electoral después de 1982. El patronazgo partidista se convirtió en una práctica básica para que los líderes del PSOE conservaran a sus militantes: se ha estimado que entre 1982 y 1984 se otorgaron cerca de 50 000 puestos públicos a miembros del PSOE; durante ese tiempo la totalidad de los miembros del partido apenas sobrepasaba de 150 000 [Pérez-Díaz, 1987]. Además, la velocidad con la que el PSOE logró su preeminencia nacional aseguraba que las redes locales y provinciales se establecieran sólo después de que el centro se hubiera afianzado con firmeza y facilitara a los líderes imponer su decisión y mantener la disciplina [Julia Santos, 1990].⁴²

El Partido Socialista Portugués

El PSP no es un viejo partido socialista renovado como el PSOE, sino un partido totalmente nuevo creado por Mário Soares la víspera de la revolución de las cacerolas en 1973, cuando se encontraba exiliado en Francia. El congreso de su fundación, realizado en Alemania, fue financiado por la Fundación Friedrich Ebert, cercana al SDP y a la Segunda Internacional Socialista. Durante ese congreso, el PSP adoptó un programa marxista no dogmático que propugnaba la instauración en Portugal de una democracia pluralista y no de un sistema socialista. Los obreros portugueses emigrados a Alemania fueron excluidos de ese congreso. El reclutamiento de los miembros fundadores se hizo esencialmente entre los exiliados de la clase media.⁴³ Estas condiciones deberían ha-

⁴² *Ibid.*, p. 197.

⁴³ Thomas Gallagher, "The Portuguese Socialist Party: The Pitfalls of Being First", en Gallagher y Williams (coords.), *Southern European Socialism*, pp. 12-34.

ber favorecido una cierta homogeneidad ideológica del partido, así como una adhesión relativamente importante de sus miembros a los valores del liberalismo económico. Sin embargo, cuando el PSP echó raíces en Portugal después de la revolución de abril de 1974, la composición de su membresía y de su base electoral estaba sumamente diversificada. Como lo informa Kedros (1986, p. 262) "cuando en 1975 tuvo lugar el primer congreso del PSP en Portugal, Mário Soares confesó públicamente que sus adeptos eran 'extremadamente diversos', incluso 'híbridos'".⁴⁴ Las divergencias ideológicas, principalmente sobre las orientaciones económicas, eran tales que el Movimiento Socialista Popular de Manuel Serra, quien se había unido al PSP después de la caída del régimen de Salazar, provocó una escisión. Estas divisiones incitaron al gobierno de Mário Soares a integrar en 1978, dentro de los órganos de dirección del partido, a cincuenta intelectuales de izquierda del ex Grupo de Intervención Socialista, a fin de reforzar la influencia de los soaristas. Bajo la influencia de estos nuevos líderes se adoptó, en el Congreso de 1979, el programa "Diez años para cambiar a Portugal", de inspiración liberal. No obstante, este programa no sería verdaderamente aceptado más que por los círculos dirigentes de Lisboa. El PSP, al no haber desarrollado vínculos orgánicos importantes entre los militantes de la base y de su electorado, sería incapaz de convencerlos de apoyar esta nueva orientación ideológica. Se produjeron numerosas deserciones dentro del partido y dentro del electorado como consecuencia de los esfuerzos de ajuste del PSP, tanto en 1976-1977 como entre 1983 y 1985.

Durante el periodo 1985-1995, el PSP fue relegado a la oposición y tanto las luchas de poder entre las personalidades que lo dirigían (entre ellas Mário Soares que, a pesar de haber sido electo presidente de la república en 1985, quería conservar el control sobre el partido), como las disensiones ideológicas entre los bloques liberal-conservador, socialdemócrata y socialista continuaron desgarrándolo. Así, en 1986, Vitor Constâncio, ex ministro de Finanzas, gobernador del Banco Central y partidario convencido del liberalismo y de la integración europea, fue elegido para el puesto de secretario general. Desaprobado por Mário Soares, renunció en 1988 y fue remplazado por Jorge Sampaio, líder del grupo socialista.⁴⁵ Estas divisiones explican que el PSP haya dado un

⁴⁴ André Kedros, *Les socialistes au pouvoir. Europe, 1981-1985*, Paris, Plon, 1986.

⁴⁵ Christian Rudel, "Le Portugal en 1988", en Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale. Notes et études documentaires*, núms. 4884-4885, 1989.

apoyo inconstante y a menudo mitigado o condicionado a las reformas liberales de los gobiernos del PSD durante este periodo.⁴⁶

El Centro Democrático y Social y el Partido Social Demócrata portugués

El CDS y el PSD eran dos partidos conservadores de derecha cercanos a la Iglesia católica, cuyo electorado provenía del mismo medio social y geográfico: los pequeños propietarios —agricultores, artesanos y comerciantes— concentrados en el centro y norte del país y en los archipiélagos de Madeira y de las Azores. La competencia entre ambas formaciones estaba más motivada por la lucha por el poder que por divergencias ideológicas. Esto explica la unificación de los dos partidos dentro de una coalición —la Alianza Democrática (AD)— que controló el gobierno entre 1979 y 1983. Más allá de sus divisiones internas y de sus rivalidades, el CDS y el PSD compartían puntos de vista convergentes en materia económica; defendían más o menos las orientaciones predicadas por *l'Estado novo* bajo la dirección de Caetano (1968-1974), es decir, una política relativamente introvertida de sustitución abierta de las importaciones. Aunque más abiertos que las fuerzas radicales —y nacionalistas— de izquierda a la perspectiva de una adhesión a la CE, se mostraban reticentes frente a los preceptos del liberalismo económico ortodoxo. Esta circunstancia, así como las numerosas divisiones y crisis de liderazgo que caracterizaron a ambos partidos entre 1980 y 1983, después del deceso accidental, en 1980, del dirigente del PSD, Sá Carneiro, y después de la dimisión, en 1983, del dirigente del CDS, Freitas do Amaral, explican que la AD no se haya podido apresurar a adoptar un programa de ajuste entre 1979 y 1983.⁴⁷

Durante el periodo posterior a 1983, esta configuración de fuerzas de la derecha se modificó profundamente por la transformación del PSD, bajo la dirección de Aníbal Cavaço Silva, y de la consiguiente disminución de la influencia del CDS, partido cuyo arraigo dentro de las re-

⁴⁶ El año de 1995 se caracterizó por la llegada de un nuevo líder a la dirigencia del PSP, Antonio Gutiérrez, y por la victoria del PSP en las elecciones legislativas de la autonomía. Jorge Sampaio sucedió a Mario Soares en la presidencia de la república en 1996. No obstante, estos cambios son demasiado recientes para que puedan analizarse sus consecuencias sobre la unidad y la orientación ideológica, sobre todo económica, del Partido Socialista Portugués.

⁴⁷ Rudel, "Le Portugal en 1983", en Grosser (coord.), *Les pays de l'Europe occidentale. Notes et études documentaires*, núm. 4760, 1984, pp. 209-224.

giones rurales había estado siempre menos desarrollado y menos estructurado que el del PSD.⁴⁸ Aprovechando la crisis interna del PSD, el descontento creciente de la población frente a la inestabilidad económica y política del país y el fin de las negociaciones de adhesión a la CE, Cavaço Silva, ex ministro y delfín de Sá Carneiro y quien había retornado a la carrera universitaria a la muerte de éste, ganó los comicios para la dirección del partido en 1985, mediante la denuncia de las rivalidades de los baronatos y con la propuesta de rehacer la unidad del partido sobre la base de una plataforma liberal, única orientación susceptible de maximizar los beneficios del inminente ingreso en la CE.⁴⁹ Desde su toma de posesión, Cavaço Silva demostró su determinación de realizar su programa y dar por terminada su alianza con el PSP, al que consideraba demasiado indeciso en materia de reformas económicas. Esta decisión provocó que hubiera elecciones anticipadas y le permitió formar un gobierno minoritario pero homogéneo y pro liberal. El nuevo gabinete constituido en 1985 era de hecho muy restringido —estaba conformado únicamente por trece ministros— y había sido totalmente renovado, ya que Cavaço Silva no confirmó en sus funciones más que a tres ministros socialdemócratas del gobierno de coalición. Por consiguiente, el nuevo primer ministro se dedicó a unificar al PSD. Revitalizó las estructuras locales del partido, lo que le permitió, sobre todo, aumentar de 88 a 137 el número de municipalidades controladas por los socialdemócratas en las elecciones municipales de 1985. Impuso una estricta disciplina a los militantes del partido y no dudó en sancionar a los opositores a la política de la dirigencia y del gobierno. Se entablaron procesos contra muchos militantes que durante las elecciones presidenciales de 1985 habían apoyado a otro candidato y no al del PSD. En 1986, tres sindicalistas fueron expulsados por sus críticas contra la política de la dirigencia. Este autoritarismo motivó la reprobación de algunos líderes como Francisco Pinto Balsemeo, ex dirigente y ex primer ministro, presidente del Comité del Consejo Nacional, quien renunció a sus funciones. Sin embargo, en conjunto, la firmeza y las convicciones liberales de Cavaço Silva no debilitaron su popularidad ni entre el electorado ni dentro del partido. En junio de 1986, consiguió la reelección para el

⁴⁸ Alex McLeod, "The Parties and the Consolidation of Democracy in Portugal: The Emergence of a Dominant Two-Party System", en Diane Ethier (coord.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Londres, Macmillan, 1990, pp. 155-173.

⁴⁹ Ken Gladdish, "Portugal: An Open Verdict", en Pridham, *Securing Democracy*, pp. 104-126.

puesto de secretario general y, en 1987 y 1990, el PSD ganó las elecciones legislativas con una mayoría absoluta de curules, un resultado que ningún otro partido había estado en posibilidad de realizar desde la instauración de la democracia.

Conclusiones

El estudio comparativo de las decisiones económicas de los gobiernos griegos, españoles y portugueses durante el periodo 1975-1995 muestra que tuvieron muy distintas reacciones frente al imperativo del ajuste económico. En Grecia, todos los gobiernos del PASOK y de la ND rechazaron esta opción y siguieron una política expansionista y laxista hasta 1990. A partir de esa fecha, la ND tomó la vía de las reformas, al igual que el PASOK en menor medida, después de la desaparición de Papandreou en 1996. En España, tanto los gobiernos de la UCD como los del PSOE prefirieron una política heterodoxa de estabilización y de cambio estructural, caracterizada más por el aumento de los ingresos fiscales que por la reducción del gasto público y por el escalonamiento y la negociación de las medidas de ajuste con los principales grupos sociales. En Portugal, el periodo 1974-1983 se caracterizó por una profunda heterogeneidad de las decisiones económicas gubernamentales, los gabinetes del MFA y de la AD favorecieron una política expansionista y nacionalista, y los del PSP intentaron conciliar este enfoque con un programa más liberal. En cambio, el ascenso al poder del PSD durante el siguiente periodo se caracterizó por un compromiso irreversible en favor del ajuste; los socialdemócratas portugueses adoptaron al respecto un enfoque más ortodoxo, es decir, más centrado en la reducción del gasto público y menos gradual y concertado que el de los españoles.

El análisis de los determinantes de estas decisiones económicas muestran que éstas estuvieron más influidas por las convicciones ideológicas de quienes toman las decisiones y de su(s) partido(s) respectivo(s) que por la gravedad objetiva de los problemas económicos, las presiones y los apoyos derivados de la adhesión a la CE, la composición mayoritaria o minoritaria de los gabinetes, la orientación a la derecha o a la izquierda de los partidos en el poder y los ciclos electorales. La UCD, el PSOE y el PSD son los únicos partidos sudeuropeos cuyos militantes y cuadros se adhirieron mayoritariamente a los valores del liberalismo económico durante el periodo considerado. El PSP y la ND permanecieron divididos en lo que se refiere al fundamento de esta doctrina, ya que

una gran mayoría de los miembros del PASOK se opusieron constantemente a ella durante el dominio de Papandreou.

La evolución comparada de los partidos sudeuropeos muestra que el ascenso a la dirigencia del partido de un líder y de un equipo convencidos de las bondades del liberalismo económico constituye un factor crucial pero no suficiente para la adhesión de la organización a esta ideología. Ni Constantin Mitsokakis ni Mário Soares, a pesar de sus convicciones liberales, consiguieron el apoyo del conjunto de sus partidos para sus programas, contrariamente a lo sucedido con Adolfo Suárez, Felipe González y Aníbal Cavaço Silva. La composición de la membresía es un elemento determinante. Los partidos en los que una gran proporción de sus miembros provienen de sectores socioeconómicos susceptibles de ser más castigados por el ajuste económico (función pública, clase obrera, campesinado, pequeños y medianos empresarios) son naturalmente más refractarios al viraje neoliberal que aquellos que cuentan con una gran proporción de afiliados provenientes de la gran empresa privada orientada al mercado externo, de profesiones liberales y del grupo de los intelectuales. Ahora bien, la composición sociológica de los partidos está condicionada, a su vez, por el nivel de modernización económica y social del país. Puesto que esta última es más elevada en España que en Grecia y en Portugal, la UCD y el PSOE tuvieron mayor posibilidad que la ND o el PSP de reclutar a sus partidarios entre las capas sociales abiertas al cambio. Sin embargo, la composición sociológica de un partido no constituye un hecho irreversible. La capacidad del nuevo liderazgo para modificar las opiniones de militantes y cuadros es un factor más decisivo. Aníbal Cavaço Silva logró que la mayoría de los miembros del PSD, a pesar de que gran parte de ellos provenía del campesinado y de la pequeña y mediana burguesía, apoyaran su visión liberal gracias a su carisma, al fortalecimiento de la empresa con instancias de dirección sobre el conjunto de la organización y al desarrollo de bases locales para el partido. Estos factores explican asimismo la transformación del PSOE bajo el liderazgo de Felipe González. En este caso, sin embargo, las reformas internas efectuadas por el nuevo líder fueron más importantes a causa de la composición mayoritariamente obrera del partido y de su tradición marxista. La incapacidad de los soaristas de convencer al conjunto del PSP del liberalismo económico, a pesar de la presencia de una representación obrera y de una tradición marxista menos fuertes que las del PSOE, se debió principalmente a la debilidad de las instancias regionales y locales del partido y al aislamiento relativo de la nueva dirigencia, concentrada en Lisboa. Otro

elemento que también contribuyó de manera muy importante a la persistencia de los vínculos con las ideas socialistas y socialdemócratas, tanto dentro del PSP como dentro del PASOK en Grecia, fue la presencia en ambos países de un partido comunista influyente y militante, orgánicamente relacionado con una o dos organizaciones sindicales y profesionales opuestas al ajuste económico. En comparación, la transformación del PSOE se facilitó enormemente con la decadencia espectacular del PCE y con la adopción de una actitud conciliadora frente al ajuste económico de este partido y de los comités obreros.

En definitiva, el análisis de los casos sudeuropeos muestra que no pueden comprenderse en profundidad las actitudes consensuales o conflictivas, refractarias, vacilantes o resueltas de los gobiernos frente al imperativo del ajuste económico, si no se tiene en cuenta la trayectoria ideológica, sociológica y organizacional del partido en el poder y, en el caso de partidos socialistas o socialdemócratas, de las organizaciones de extrema izquierda, dos dimensiones sumamente ignoradas hasta el momento por los estudios sobre el tema.