



## Presentación

En el curso de la última década accedieron electoralmente al gobierno de numerosos países de América Latina partidos o coaliciones políticas que comparten una misma filiación ideológica que los coloca en algún sitio del espacio de la izquierda del espectro político. (...) ¿En qué medida lograron los nuevos gobiernos de izquierda producir performativamente ese margen de acción cuya existencia postulaban? Las respuestas varían tanto como los caminos recorridos.

La compilación que presentamos en este Cuaderno de Clacso contiene los resultados de las investigaciones desarrolladas por un conjunto de jóvenes científicos sociales procedentes de diversos países de América Latina en el marco de dos concursos del Programa Clacso-Asdi: uno acerca de las características, desafíos, dilemas y políticas de los nuevos gobiernos progresistas de la región, y otro sobre la experiencia de partidos y movimientos constituidos en alternativas políticas en el marco de las crisis de las estructuras clásicas de representación y mediación.

## Introducción

El ascenso, durante el último lustro, de gobiernos de izquierda y centroizquierda en América Latina ha generado en la academia una auténtica explosión de abordajes (...). Entre los países sudamericanos, Venezuela en 1998, Chile en el 2000 y en 2006, Brasil en 2002 y 2006, la Argentina en 2003, el Uruguay en 2004, Bolivia en 2005 y Ecuador en 2006 inauguraron o reeligieron gobiernos de izquierda o centroizquierda en el período de una década.

Este fenómeno se produce tras una década y media de hegemonía de los modelos de mercado en la región. Como consecuencia de ello, dos procesos enmarcan el contexto en el cual estos gobiernos de izquierda deben actuar. En primer lugar, las transformaciones en las dinámicas laborales, territoriales y de provisión de bienestar tendieron a segmentar, fragmentar y desmovilizar a las bases sociales tradicionales de estos partidos y movimientos. En segundo lugar, la transformación de las capacidades institucionales de los Estados a partir de su repliegue y las nuevas restricciones externas globales que limitan su soberanía acotan los márgenes de acción para la implementación de políticas de desarrollo.

Respecto del primer punto en cuestión, no obstante, ciertos autores afirman que la izquierda logró el ascenso electoral en países con legados importantes de organización y movilización de los sectores populares (...). El desarrollo de estructuras de movilización de masas precede a las victorias electorales de la izquierda en el terreno electoral, de modo tal que más allá de los efectos de desmovilización que genera el actual contexto, existen condiciones políticas estructurales necesarias para que este éxito electoral se produzca. Esas condiciones no están presentes, por ejemplo, en las sociedades centroamericanas, en las cuales los sectores populares fueron tempranamente reprimidos y expulsados de la arena política, los sectores tradicionales mantuvieron el control estratégico de la economía (...) y se consolidaron sistemas de partidos elitistas, de modo que la representación de los sectores populares estuvo restringida desde el momento mismo de su incorporación a la arena política (...).

Sin embargo, a pesar de que existe un amplio consenso académico respecto de la heterogeneidad de los gobiernos y fuerzas de izquierda que emergen en la región (...), esta divergencia está estrechamente relacionada con los legados organizacionales diversos de estas fuerzas políticas y los patrones de cambio en los modelos de desarrollo en la última década (...). Mientras los partidos de raíz de izquierda (socialistas, comunistas) se han adaptado moderando sus orientaciones programáticas, los partidos y movimientos populistas muestran un perfil más radical en la implementación de políticas antimercado (...). Parte de la academia ha observado esta tendencia como una demostración de la existencia de dos tipos de izquierda. Por un lado, una izquierda moderada que acepta las reformas de mercado de segunda generación, que procura políticas macroeconómicas ortodoxas y aplica correctivos a las reformas liberales, básicamente a partir de la extensión o reforma de los programas sociales existentes (...). Por otro lado, una izquierda "populista-radical" que rechaza las reformas de mercado y aboga por el retorno al estatismo (...). Estas son consideradas, respectivamente, "the right left and the wrong left" –"la izquierda buena y la izquierda mala"– (...).

Dejando de lado las premisas normativas no explicitadas sobre las cuales se basa, es común que esta distinción sea asociada a modelos de liderazgos presidenciales radicalmente distintos. Por un lado, la región ve la emergencia de líderes presidenciales que apelan a posturas radicalizadas en el plano internacional (fundamentalmente frente a los Estados Unidos) y abogan por políticas estatistas y nacionalistas directamente enfrentadas con las elites empresariales, en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Ellos son considerados como "líderes populistas" (...). Por otro lado, existen líderes regionales en Brasil, Chile y Uruguay que siguen políticas internacionales más conciliatorias con los Estados Unidos y procuran desarrollar políticas amigables con los principios del "libre mercado" (...).

Otros autores sostienen que, si bien es plausible, esta distinción está asociada al contexto institucional donde se insertan estas fuerzas políticas (...). Mientras los liderazgos "populistas-radicales" han emergido en países con sistemas de partidos fragmentados o virtualmente disueltos (Ecuador, Bolivia, Venezuela), los liderazgos de izquierda de perfil "socialdemócrata" han emergido en países con sistemas de partidos institucionalizados (Chile, Uruguay) o que han mejorado sus niveles de institucionalización en los últimos años, como es el caso de Brasil (...). En estos países el sistema de partidos logró canalizar el descontento hacia las políticas promercado por la vía de ofertas partidarias estables e integradas a la competencia partidaria, que siguieron procesos de moderación programática estimulados por la lógica de competencia centrista que generan estos sistemas (...).

# Los "giros" a la izquierda en el Cono Sur. Gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada\*

PABLO ALEGRE

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeña como investigador del programa sobre Integración, pobreza y exclusión social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay.

\* El texto de este Cuaderno es una versión editada del artículo de Pablo Alegre "Los 'giros' a la izquierda en el Cono Sur. Gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada" publicado en AAVV, *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*, CICCUS-CLACSO, Buenos Aires, 2010. Disponible también en [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar).

Pablo Piovano



Los **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano** constituyen una iniciativa del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) para la divulgación de algunos de los principales autores del pensamiento social crítico de América Latina y el Caribe: Ruy Mauro Marini (Brasil), Agustín Cueva (Ecuador), Alvaro García Linera (Bolivia), Celso Furtado (Brasil), Aldo Ferrer (Argentina), José Carlos Mariátegui (Perú), Pablo González Casanova (México), Suzy Castor (Haití), Marilena Chauí (Brasil), Florestan Fernandes (Brasil), Orlando Fals Borda (Colombia), Mayra Paula Espina Prieto (Cuba), Edelberto Torres Rivas (Guatemala), Carlos Tünnermann Bernheim (Nicaragua), Daniel Mato (Argentina), Hugo Aboites (Brasil), Jaime Ornelas Delgado (México), Jorge Landinelli (Uruguay), Marcela Mollis (Argentina), Pablo Gentili (Brasil), Víctor Manuel Moncayo (Colombia), Susana Novick (Argentina), Antonio Negri (Italia), Guillermo Almeyra (Argentina), Luis Tapia (Bolivia), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), René Zavaleta Mercado (Bolivia), Enzo Faletto (Chile), Angel Quintero Rivera (Puerto Rico), Carmen Miró (Panamá), Emir Sader (Brasil), José Mauricio Domingues (Brasil), Raul Prada Alcoreza (Bolivia), François Hourtart (Bélgica), Ximena Soruco Sologuren (Bolivia), María Teresa Zegada Claire (Bolivia), Mária Millán (México), Pedro Páez Pérez (Ecuador), Mabel Thwaites Rey (Argentina), Massimo Modonesi (México), Orlando Caputo Leiva (Chile), entre otros.

Los **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano** se publican en *La Jornada* de México, en los *Le Monde Diplomatique* de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, Perú y Venezuela y en **Página12** de Argentina.

Coordinación Editorial: Emir Sader

CLACSO es una red de más de 294 instituciones que realizan actividades de investigación, docencia y formación en el campo de las ciencias sociales en 25 países: [www.clacso.org](http://www.clacso.org)



A su vez, existen variables de economía política que pueden explicar las variantes de tipos de gobierno. Para ciertos autores, los gobiernos "populistas-radicales" emergieron en países con Estados rentistas y economías dependientes de la explotación de ciertos recursos naturales (...). Estos países contaron históricamente con elites tradicionales que concentraron el control de los recursos estratégicos y se integraron a un sistema de partidos con baja capacidad de representación de los sectores populares. En los últimos años vieron el surgimiento de líderes populistas radicales o movimientos políticos nuevos que sustituyeron a las instituciones políticas tradicionales (...). Estos movimientos políticos aprovecharon el boom de los productos clave de alto valor y accedieron a ingresos masivos de divisas, lo cual hizo posible una expansión fiscal ilimitada que generó bajos incentivos para el desarrollo de políticas macroeconómicas equilibradas (...).

Esta última distinción, si bien es parcial e incompleta, enriquece el análisis de los gobiernos de izquierda en la región en la medida en que supera las explicaciones centradas en variables institucionales para entender y categorizar a estos gobiernos (...). En cierta forma, esta distinción preliminar entre gobiernos liderados por partidos populistas radicales y gobiernos socialdemócratas no toma en cuenta variables socioestructurales que, articuladas con variables institucionales, se integran a secuencias de largo plazo (...). En este sentido, es importante destacar que gobiernos con similares características institucionales articulan formas distintas de vinculación con movimientos sociales y sectores sociales organizados a partir de grados diversos de autonomía y con distintos grados de vinculación con los partidos de izquierda (...).

Por tales motivos, resulta conveniente mirar hacia los patrones de representación existentes como dimensión que interrelaciona las variables arriba mencionadas, contextualizadas por cambios en los modelos de desarrollo (...). Este tipo de análisis permite ver cómo casos con características similares en términos institucionales siguen secuencias de desarrollo divergentes. En otros términos, las características de los gobiernos de la región no pueden aprehenderse y tipificarse analizando solamente las características de los sistemas de partidos o los rasgos organizacionales de los partidos y/o movimientos progresistas. Se requiere un modelo de análisis más complejo y rico, que incorpore otras variables y dimensiones, tal como el que se describe en el siguiente apartado.

A efectos del análisis de las rutas de desarrollo de largo plazo y de sus variables independientes (sistemas de partidos, patrones de representación), es importante señalar también que las reformas de mercado en América Latina supusieron cambios estructurales que modificaron la configuración de los grupos de interés organizados, así como su nivel de organización (...). Esto produjo formas distintas de realineamiento de la competencia partidaria en los países aquí estudiados (...). También influyó en las transformaciones de los patrones de representación, tanto a partir de la mutación de los tipos de vínculo con las viejas bases sociales, como por la activación de vínculos con bases sociales hasta entonces no existentes (...). Estas configuraciones distintas, impulsadas por transformaciones en los modelos de desarrollo, generan dilemas distributivos de distintas características para cada uno de estos gobiernos, así como preferencias de política pública divergentes, procesadas de forma diferencial por las elites políticas a partir de los incentivos diferenciales que provee la interfase con grupos organizados localizados en distintas arenas de la economía (...).

#### Hacia una caracterización de las trayectorias de desarrollo de los países del Cono Sur

##### Argentina

La Argentina mantiene un sistema de partidos poco institucionalizado, a lo que debe agregarse un proceso de creciente fragmentación y faccionalización de las elites partidarias. Hoy el gobierno logra, gracias a la localización de amplios recursos estatales y poder político, tejer alianzas transversales con liderazgos regionales y locales, estableciendo acuerdos con elites dirigentes de diversos partidos. De esta forma, la divergencia programática se ve diluida por la constitución de un frente electoral controlado por un liderazgo vertical que procura recomponer algunas de las orientaciones neoesstatistas en materia de políticas de desarrollo. A su vez, las políticas de enlace corporativo, que históricamente el peronismo ha tenido con el movimiento sindical, garantizan que la articulación con y la movilización de sectores organizados desaten presiones para un realineamiento de corte programático en el sistema. El funcionamiento de esta alianza vertical de corte *party machine*, que logra articular vínculos de forma exitosa con sectores populares fragmentados por un lado, y con movimientos organizados heredados de la era-MSI por el otro (movimiento sindical), ha permitido al gobierno neutralizar el conflicto social, ampliando los márgenes para implementar distintos paquetes de políticas sin posibilidades de focos de veto.

A su vez, la Argentina ha presenciado el sostenido aumento del precio de sus bienes exportables que, en combinación con la sensible disminución de los niveles de endeudamiento externo a partir de una exitosa política de canje, le ha permitido mejorar sus márgenes fiscales, aumen-



EFE

tar la capacidad de ahorro y expandir la economía en materia de oferta en diversas ramas sectoriales. Si bien la dependencia respecto de los precios internacionales continúa siendo alta dada su inserción como productor y exportador de bienes agrícolas, su capacidad de sostener superávits fiscales globales en un contexto de desendeudamiento genera menores focos de vulnerabilidad que los presentes en la década pasada. Durante el período, aun en un contexto de expansión fiscal, no han existido reformas sectoriales significativas más allá del desarrollo de políticas macroeconómicas heterodoxas y de políticas intervencionistas en el ciclo económico con apoyos sectoriales selectivos a determinados grupos orientados al mercado interno.

En este marco, el giro desarrollista realizado por el ala de centroizquierda del PJ ha garantizado la recomposición de políticas activas en materia económica, pero ha tenido poca capacidad de reforma de las políticas de protección e incorporación social. La fuerte fragmentación del sistema de partidos y la heredada fragmentación de los canales de organización de los sectores medios y bajos han orientado la emergencia de una alternativa política con fuertes incentivos para establecer enlaces que combinan los vínculos corporativos clásicos con grupos organizados con vínculos clientelares con sectores populares no organizados. Si bien minimiza eventuales desbordes de crisis en el sistema, este escenario genera menores condiciones para una recomposición cuasiuniversalista e integradora del modelo de desarrollo argentino. No obstante, a diferencia de lo que sucede en el Uruguay, por ejemplo, las características verticales de intermediación política y la baja competencia política en el marco de una baja institucionalización del sistema de partidos —y del PJ en particular— dotan de una amplia autonomía a las estructuras estatales para procesar paquetes reformistas que vayan en la dirección de reconstituir ciertos niveles de universalidad e integración en las políticas de desarrollo, claro está, bajo formas menos plurales. No obstante, es esperable que un sistema de partidos hegemónico por un aparato partidario de tipo *party machine* con baja com-

petencia electoral y en un contexto de expansión o cierta estabilidad fiscal tenga incentivos directos para reforzar las formas de intermediación actuales, sin atraer reformas que pudieran, eventualmente, activar nuevos grupos de interés organizados que puedan presentar recomposiciones en el sistema de partidos y en el formato de representación.

##### Chile

En Chile, la constitución de una coalición institucionalizada pero articulada en torno a issues institucionales parece generar tensiones en momentos en que los enclaves autoritarios han ido cediendo y la atención gubernamental debe orientarse a dilemas de política de desarrollo heredados del régimen militar. En este nuevo marco se hace patente la creciente divergencia programática entre los distintos partidos de la Concertación, que genera bloqueos y empates permanentes en la negociación de paquetes de política pública. A su vez, el carácter fuertemente elitista de las estructuras partidarias y su desconexión con movimientos sociales organizados le impide movilizar apoyos para destrabar bloqueos programáticos e impulsar una agenda política de reformas. La distancia de la centroizquierda respecto de sus bases sociales en el marco del debilitamiento de los movimientos sindicales organizados, así como el vínculo en redes clientelares con los sectores populares, ha generado pocas posibilidades de articulación de coaliciones reformistas de base amplia para enfrentar las reformas a las políticas pronomercado.

La economía chilena es la que presenta mayores márgenes fiscales y mayor estabilidad en el largo plazo. A la situación de bajo endeudamiento externo y la alta capacidad de control de shocks financieros externos que ha mostrado, ligadas a un crecimiento económico sostenido, suma una baja elasticidad de los precios de sus principales commodities de exportación. El sensible y sostenido crecimiento del precio del cobre garantiza la existencia de una demanda sostenida con altos ingresos fiscales y mercados internacionales seguros. Sin embargo, la creciente expansión de los márgenes fiscales que tiene la economía chilena no ha generado,

en el horizonte, un cambio significativo de sus políticas sectoriales. La expansión fiscal en el actual sistema político, caracterizado por la negociación entre elites de los paquetes de política, ha orientado las políticas públicas hacia un claro perfil incremental que no parece alterar las condiciones de organización y acción de los grupos de interés. De hecho, las reformas en curso van en camino a desarrollar mecanismos correctivos a las políticas de mercado que no alteran las características estructurales de asignación y localización de excedentes y beneficios sociales.

En definitiva, si bien el actual contexto de estabilidad política y económica garantiza el avance de agendas de reformas en el contexto de un gobierno de centroizquierda, la ausencia de condiciones para generar coaliciones reformistas transfiere el dilema a cuestiones no ya de ajuste y adaptación como los que presentan los modelos corporativos, sino de correlación de fuerzas vis à vis de los sectores liberalizados de la economía. Más aún, en un contexto de expansión y sustentabilidad de la economía chilena, los dilemas distributivos se localizan en las condiciones estructurales que presenta el modelo chileno para dirigir los excedentes hacia determinadas áreas de la sociedad. Pese a esto, la alternativa de profundizar la reconstrucción de algunos de los mecanismos de solidaridad vertical que fueron destruidos tras las reformas de mercado no parece viable en un contexto de alta competencia partidaria y creciente tensión en el interior de la coalición de centroizquierda. No obstante, como contrapartida, un virtual desarme de la lógica de competencia interbloques podría generar condiciones para realinear la competencia bajo ejes programáticos, generando efectos positivos sobre la recomposición del vínculo con las bases sociales tradicionales. Esto permitiría dar viabilidad a una agenda mínima de reformas programáticas que permitiera la recomposición de ciertas alianzas reformistas en al menos algunas arenas sectoriales clave.

##### Uruguay

En el Uruguay, la coalición de izquierda se ha articulado en torno de una fuerte defensa del MSI, por lo que en términos programáticos apare-

ce como más cohesiva que la coalición chilena. Sin embargo, su ascenso al gobierno ha intensificado la puja entre sus fracciones más liberales y las fracciones más orientadas a las políticas de base corporativa tradicionales. El fuerte disciplinamiento interno que muestra el FA, sumado a la presencia de un liderazgo presidencial con amplio consenso interno, ha permitido zanjar los conflictos y avanzar en programas de reforma. Sin embargo, esto tiene como resultado un mayor eclecticismo y una menor consistencia sectorial en materia de políticas, como lo muestra la combinación de distintos híbridos de reformas corporativas, políticas focales y ortodoxia macroeconómica. Los vínculos pluralistas con los movimientos medios organizados en el marco de la permanencia de las políticas pro-MSI han generado una importante movilización y desbordes de dichos sectores bajo el gobierno de izquierda. Esta situación ha generado un proceso de negociación de programas de reforma en el interior de la izquierda y de ésta con organizaciones de interés, que va en la línea de introducir reformas parciales a los paquetes de política, conforme las mismas activan la movilización de grupos organizados, y ésta es canalizada por alguna fracción interna de la coalición.

El Uruguay presenta una economía en recuperación a partir del empuje exportador mostrado por los bienes agrícola-ganaderos. Sin embargo, a la alta elasticidad de los precios de los bienes de exportación se suma el alto endeudamiento público relativo existente, que en un contexto de alta dolarización de la economía genera un equilibrio fiscal endeble que aumenta los niveles de vulnerabilidad de la economía de cara a posibles shocks externos, y puede llegar a recrudescer en un futuro las contradicciones existentes en materia de consistencia sectorial del programa de reformas llevado adelante.

En este sentido, en el contexto de un sistema de partidos institucionalizado y de una importante movilización de los grupos organizados heredados de la era MSI, la coalición de izquierda se enfrenta a bloqueos endógenos para activar políticas de reforma de mayor consistencia, provenientes de sus propias bases sociales y electorales. El contex-



to de expansión fiscal ha logrado minimizar los efectos de las pujas distributivas. Sin embargo, un contexto de creciente desaceleración del crecimiento económico, en el marco de una mayor vulnerabilidad internacional, genera escenarios propicios para desbordes de los sectores organizados que no pueden ser canalizados exitosamente, dilemas y alternativas que enfrentan para seguir vías que logren un reencuentro con ciertos niveles de integración heredados del pasado son distintos en los tres casos. La forma en que estas alternativas sean por la coalición. La clave de la estabilidad del actual sistema de competencia política y del programa de reformas de la izquierda radica en la capacidad que tenga ésta de alinear a sus bases sociales y electorales en paquetes programáticos con eventuales beneficios diferenciales en distintas arenas sectoriales. Esto también dependerá de la capacidad de la propia izquierda para mantener unificada a la coalición, que en un contexto de puja por el liderazgo podría tener incentivos para “desalinearse” de las políticas gubernamentales y plegarse al reclamo de muchas de las corporaciones pro-MSI. Nuevamente, un escenario de restricción fiscal e intensificación de las pujas distributivas podría ser propicio para tales estrategias de free rider que debilitarían la cooperación al interior de la coalición y, de esta forma, la posibilidad de secuenciar reformas importantes en el modelo de desarrollo.

En síntesis, tanto la Argentina como Chile y el Uruguay son países con sociedades que, de modos distintos, presentaron niveles de integración y bienestar distintivos en el continente. Las transformaciones en sus modelos de desarrollo responden en parte a características sociopolíticas específicas, que fueron a su vez redimensionadas por dichas transformaciones. A comienzos de siglo, los tres países cuentan con opciones políticas de signo reformista. Los dilemas y alternativas que enfrentan para seguir vías que logren un reencuentro con ciertos niveles de integración heredados del pasado son distintos en los tres casos. La forma en que estas alternativas sean procesadas responderá en parte a las opciones estratégicas tomadas por los actores. Sin embargo, el reconocimiento de ciertas tendencias estructurales permite establecer las probabilidades de que dichas acciones sean emprendidas.

## \* NOVEDADES EDITORIALES DE CLACSO \*



**La política es un arma cargada de futuro**  
La economía social y solidaria en Brasil  
y Venezuela

**Susana Hintze**

ISBN 978-987-1543-59-5  
Buenos Aires: CLACSO/CICCUS.  
[23 x 16 cm]  
240 páginas



**Las izquierdas latinoamericanas**  
De la oposición al poder

**Pablo Alegre, Rocío Annunziata, Florencia Antía, Marcelo Marchesini da Costa, Sebastián G. Mauro, Julia Sant'Anna, Daniela Slipak y Federico Traversa**

ISBN 978-987-1543-54-0  
Buenos Aires: CLACSO/CICCUS.  
[23 x 16 cm]  
346 páginas



**Crítica y emancipación**

Año II N°4

Revista latinoamericana de Ciencias Sociales  
[Segundo semestre de 2010]

**Mabel Thwaites Rey - Raúl Prada - Victor Manuel Moncayo C. - Juan Carlos Monedero - José Maurício Domingues - Carlos Abel Suárez - David Harvey - Wang Hui - Prabhat Patnaik - Guillermo Almeyra - Alejandro Moreano**

ISSN 1999-8104  
Buenos Aires: CLACSO  
[23 x 16 cm]  
256 páginas

**Distribuidoras** [www.prometeolibros.com.ar](http://www.prometeolibros.com.ar) - [www.homosapiens.com.ar](http://www.homosapiens.com.ar)

Todas las publicaciones de CLACSO están disponibles en nuestro catálogo en línea  
[www.clacso.org.ar/catalogoeditorial](http://www.clacso.org.ar/catalogoeditorial)