

El resurgimiento de la izquierda latinoamericana
Editado por Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts
The Johns Hopkins University Press
Baltimore

INTRODUCCIÓN

El "giro a la izquierda" en América Latina
Un marco para el análisis
Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts

El comienzo del siglo XXI fue testigo de una ola sin precedentes de victorias electorales de los candidatos presidenciales de la izquierda en América Latina. La ola se inició en 1998, cuando Hugo Chávez, un ex paracaidista que había dirigido un levantamiento militar fallido seis años antes, fue elegido presidente de Venezuela. Chávez fue seguido rápidamente por el candidato socialista Ricardo Lagos en Chile (2000); el ex trabajador metalúrgico y líder del Partido de los Trabajadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2002); la centro-izquierda del peronista Néstor Kirchner en Argentina (2003); Tabaré Vázquez, del izquierdista Frente Amplio (FA) en Uruguay (2004); y líder sindical cocalero Evo Morales, del Movimiento al Socialismo en Bolivia (2005), el primer presidente indígena en la historia de ese país. En 2006, el ex líder revolucionario Daniel Ortega y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) regresaron al poder en Nicaragua, mientras el economista independiente de izquierda Rafael Correa ganó la presidencia ecuatoriana¹. Al final de la década, los candidatos de izquierda también habían logrado victorias improbables en Paraguay (el ex obispo católico Fernando Lugo) y El Salvador (Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional [FMLN], un ex movimiento guerrillero). Los presidentes o los partidos de izquierda fueron reelegidos posteriormente en Venezuela (2000, 2006), Chile (2006), Brasil (2006, 2010), Argentina (2007), Ecuador (2009), Bolivia (2009) y Uruguay (2009). Para el año 2009, casi dos tercios de los latinoamericanos vivían bajo alguna forma de gobierno nacional de izquierdas. La amplitud de este "giro a la izquierda" no tiene precedentes; nunca antes tantos países de la región confiaron los asuntos de estado a líderes asociados con la izquierda política (véase la tabla 1.1).

El ascenso político de la izquierda se extendía más allá de estas victorias presidenciales. Las alternativas de izquierda surgieron o se fortalecieron durante la década de 2000, incluso en países en los que no capturaron la presidencia, como México, Colombia, Perú y Costa Rica. En Honduras, uno de los pocos países restantes de la región sin partido de izquierda significativo, Manuel Zelaya del Partido Liberal de centro-derecha giró hacia la izquierda después de ganar la presidencia, provocando eventualmente un golpe militar. Y lo más importante, el aumento de alternativas de izquierda se asoció con una ampliación de las opciones de políticas sociales y económicas en la región. A diferencia de los años 1980 y 1990, cuando los candidatos a menudo hicieron campaña electorales basados en plataformas de izquierda vagas pero gobernaron como conservadores pro mercado (Stokes 2001), la onda post-1998 de victorias de izquierda marcó el comienzo de una nueva era de experimentación política en la que los gobiernos ampliaron sus papeles de desarrollo, redistribución y bienestar social. El "giro a la izquierda", por lo tanto, no sólo cambió el gobierno en América Latina, sino también la forma de gobernar.

El ascenso de la izquierda era un impresionante giro de los acontecimientos en una región donde el liberalismo político y económico - apuntalado por la hegemonía de los EE.UU. - triunfó al final de la Guerra Fría. Con el colapso del bloque soviético, la desaparición de los modelos de desarrollo estatistas y socialistas y el aumento del llamado Consenso de Washington en torno a políticas económicas "neoliberales" o de libre mercado (Williamson 1990; Edwards 1995), la democracia capitalista al estilo estadounidense apareció siendo el único juego ciudadano en la década de 1990. La deuda y las crisis inflacionarias de la década de 1980 habían desacreditado los modelos de desarrollo impulsados por el Estado, mientras que las reformas neolibe-

¹ En Ecuador, Lucio Gutiérrez también fue elegido presidente en 2002 con una plataforma de izquierda y con el apoyo de los grupos políticos de izquierda, pero posteriormente gobernó con la derecha. Presidentes como Álvaro Colom en Guatemala e Hipólito Mejía en la República Dominicana también afirmaron credenciales de izquierda, pero teniendo en cuenta las ambigüedades de estos casos, no los tratamos aquí como parte del giro a la izquierda.

rales profundizaron la integración de América Latina en los circuitos comerciales y financieros globales, reduciendo con ello las opciones políticas de los gobiernos. El proceso de reforma dirigido por tecnócratas que aseguraban un manto de conocimiento científico de las políticas de libre mercado que fueron respaldadas por el gobierno de EE.UU., el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Stallings, 1992; Domínguez 1997). Con los movimientos obreros en retirada y las alternativas revolucionarias aparentemente ejecutadas, los rivales históricos del liberalismo, las tradiciones populistas y de izquierda aceptaron las reformas de mercado. A los ojos de muchos observadores, a continuación, la izquierda se había "desvanecido" en la post-Guerra Fría de América Latina (Colburn 2002, 72).

Tabla 1.1
Gobiernos de izquierda en América Latina, 1998-2010

<i>País</i>	<i>Partido</i>	<i>Presidente</i>	<i>Año de elección</i>
<i>Venezuela</i>	Movimiento Quinta República / Partido Socialista Unido de Venezuela	Hugo Chávez	1998; reelecto en 2000, 2006
<i>Chile</i>	Partido Socialista de Chile (PSCh)	Ricardo Lagos	2000
		Michelle Bachelet	2006
<i>Brasil</i>	Partido de los Trabajadores (PT)	Luis Inácio Lula da Silva	2002; reelecto en 2006
		Dilma Rousseff	2010
<i>Argentina</i>	Partido Justicialista (PJ)	Néstor Kirchner	2003
		Cristina Fernández de Kirchner	2007
<i>Uruguay</i>	Frente Amplio (FA)	Tabaré Vázquez	2004
		José Alberto (Pepe) Mujica	2009
<i>Bolivia</i>	Movimiento al Socialismo (MAS)	Evo Morales	2005; reelecto en 2009
<i>Nicaragua</i>	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Daniel Ortega	2006
<i>Ecuador</i>	Alianza País	Rafael Correa	2006; reelecto en 2009
<i>Paraguay</i>	Alianza Patriótica del Cambio	Fernando Lugo	2008
<i>El Salvador</i>	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)	Mauricio Funes	2009

A finales de 1990, sin embargo, el consenso neoliberal había comenzado a desmoronarse. Aunque el modelo de libre mercado tuvo éxito en el control de la inflación, gran parte de la región estaba plagada de un crecimiento anémico, crisis financieras periódicas y la profundización de las desigualdades sociales y económicas. Estos problemas crean nuevas oportunidades para la movilización de la oposición, algunos de ellos canalizados en la arena electoral por partidos de izquierda y algunos avivando movimientos de protesta de masas que derrocaron a gobiernos pro mercado en Ecuador, Argentina y Bolivia (Roberts, 2008b; Silva 2009).

El giro a la izquierda de América Latina sin embargo, está lejos de ser una experiencia uniforme. Los nuevos gobiernos de izquierda variaron ampliamente: en Brasil, Chile y Uruguay, partidos de izquierda institucionalizados mantienen políticas macroeconómicas relativamente ortodoxas y constituciones democráticas liberales que habían heredado de sus predecesores no izquierdistas; en Venezuela, sin embargo, un outsider populista utiliza medios plebiscitarios para reescribir las reglas de juego constitucionales y puso en marcha un proyecto estatista y redistributivo que rompió bruscamente con el Consenso de Washington. Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay caen en medio de estos dos polos, combinando tipos diferentes de políticas y orientando el régimen de maneras distintas.

El propósito central de este volumen es explicar estos diversos experimentos de izquierda y evaluar sus implicaciones para la democracia y el desarrollo. Exploramos tres conjuntos principales de preguntas. En primer lugar, se busca explicar el repentino resurgimiento de alternativas de izquierda en el comienzo del nuevo milenio. Nuestro análisis pone de manifiesto varios factores nacionales e internacionales comunes que fomentaron el ascenso de la izquierda - en particular, la institucionalización de la contestación democrática en condiciones de desigualdades sociales y económicas extremas y un entorno internacional relativamente permisivo.

En segundo lugar, hacemos un mapa y tratamos de explicar la variación entre los gobiernos de izquierda. La izquierda en América Latina ya no se define por un compromiso con un modelo socialista de desarrollo. En cambio, sus compromisos con la igualdad, la justicia social y la participación popular producen una lucha abierta para la transformación social que está sujeta a una considerable experimentación y variación. Como tal, los nuevos gobiernos de izquierda de la región han seguido diversas agendas. A pesar de que todos ellos están comprometidos con un modelo de crecimiento más equitativo, algunos están más dispuestos que otros a romper con la ortodoxia neoliberal utilizando el poder del Estado para regular los mercados, alterar las relaciones de propiedad y redistribuir el ingreso. Del mismo modo, varían en su voluntad de trabajar dentro de las instituciones liberales preexistentes y en sus compromisos con la participación popular. Por tanto, este volumen trata de identificar y explicar la variación en las orientaciones políticas y de régimen entre los gobiernos de izquierda. Nuestro análisis sugiere que los tipos diferentes de gobierno de izquierda en la América Latina contemporánea tienen su origen en las distintas experiencias históricas y las vías al poder político. Estos caminos históricos forman las características organizativas de los partidos de izquierda, sus vínculos sociales, las posiciones dentro de los sistemas de partidos, y, en última instancia, sus enfoques para la reforma política y la gobernabilidad democrática.

En tercer lugar, evaluamos las implicaciones del "giro a la izquierda" para el desarrollo y la democracia en América Latina. El resurgimiento de la izquierda ha colocado las "grandes preguntas" en la agenda política, desmintiendo la idea de que la región había llegado al "fin de la política" (Colburn 2002) en la década de 1990. ¿Son nuevos gobiernos de izquierda elaborando alternativas viables al modelo neoliberal del capitalismo que se extendió por toda la región a raíz de la crisis de la deuda? ¿Cuáles son los límites de la experimentación política en una economía global que está estructurada y disciplinada por el capital móvil? ¿El resurgimiento de la izquierda ha mejorado la calidad de la democracia mediante la incorporación de grupos antes excluidos y la creación de oportunidades para la participación de las bases? ¿Ha contribuido a la consolidación de la democracia liberal o genera potencialmente formas desestabilizadoras de polarización social y concentración de poder que socavan los controles y equilibrios institucionales? Dado que las respuestas a estas preguntas varían a través de los casos, una perspectiva comparativa es esencial para la comprensión de las implicaciones más amplias del "giro a la izquierda" de América Latina.

¿Qué es "izquierda" en la América Latina contemporánea?

Antes de proceder a estas preguntas más grandes, es necesario aclarar qué se entiende por "la izquierda". Esta no es una tarea fácil. Históricamente, la izquierda latinoamericana fue concebida en términos ideológicos como los movimientos de inspiración socialista y particularmente marxista. La izquierda se asoció con una alternativa relativamente bien definida a los modelos de desarrollo capitalista, que hizo hincapié en la propiedad pública de los medios de producción y la planificación central en contraposición a la asignación de los bienes y servicios básicos por parte del mercado. Las diferencias dentro de la izquierda eran en gran parte estratégicas, relacionadas con la posibilidad de elegir entre rutas revolucionarias y democráticas al socialismo. Por la década de 1980, sin embargo, la crisis del marxismo como referente ideológico y del socialismo como modelo de desarrollo obligó a la izquierda a redefinirse (Castañeda, 1993). Muchos izquierdistas comenzaron a concebir su proyecto como un proceso abierto de transformación social – una "profundización" de la democracia – en lugar de un punto final predeterminado (véase Garretón 1987; Roberts 1998). En términos de políticas públicas, las plataformas de izquierda crecieron de forma más moderada y ambigua ya que partidos históricamente de centro-izquierda que ganaron el poder nacional, casi invariablemente, diluyeron o abandonaron su plataforma preexistente². Muchos, de hecho, se sintieron obligados a adoptar la estabilización neoliberal y las políticas de ajuste. Los que se quedaron en la oposición, como el PT en Brasil y el FA en Uruguay, a menudo mantienen un perfil más a la izquierda, aunque éste tiende a basarse en poco más que un rechazo al neoliberalismo. A principios de la década de 2000, a continuación, "¿qué es izquierda?" seguía siendo una cuestión abierta en América Latina, tanto en términos de contenido programático como en la identidad de los actores políticos.

A los efectos de este estudio, la izquierda se refiere a los actores políticos que buscan, como un objetivo programático central, reducir las desigualdades sociales y económicas. Los partidos de izquierda tratan de usar la autoridad pública para redistribuir la riqueza y/o los ingresos a los grupos de menores ingresos, erosionar las jerarquías sociales y fortalecer la voz de los grupos desfavorecidos en el proceso político. En el ámbito socioeconómico, las políticas de izquierda pretenden combatir las desigualdades arraigadas en la competencia del mercado y la concentración de la propiedad, mejorar las oportunidades para los pobres y proporcionar protección social contra las inseguridades del mercado. Aunque la izquierda contemporánea no necesariamente se opone a la propiedad privada o la competencia en el mercado, rechaza la idea de que las fuerzas del mercado no reguladas pueden ser invocadas para satisfacer las necesidades sociales (véase Arnson 2007; French 2009). En el ámbito político, la izquierda busca mejorar la participación de los grupos desfavorecidos y erosionar las formas jerárquicas de dominación que marginan a los sectores populares. Históricamente, la izquierda se ha centrado en diferencias de clase, pero muchos partidos de izquierda contemporáneos han ampliado este enfoque para incluir las desigualdades arraigadas en el género, la raza o el origen étnico – aunque, como Deborah Yashar señala en el capítulo 8, la izquierda latinoamericana ha tardado en enfrentar estas desigualdades que no se basan en la clase.

Dado el cambio del terreno ideológico después de la Guerra Fría y la diversidad de proyectos de izquierda existentes, nuestra definición es necesariamente amplia (véase también Panizza 2005b, 729; y Cleary 2006, 36). Al igual que la realidad política que representa, no produce límites ordenados. Debido a que algunos de sus atributos se refieren a gradaciones en lugar de distinciones categóricas, casos parciales o intermedios inevitablemente deben existir. De hecho, existe un debate considerable sobre si políticos como Néstor Kirchner (Argentina), Lucio Gutiérrez (Ecuador), Álvaro Colom (Guatemala) y Ollanta Humala (Perú) deben ser considerados como parte de la izquierda. En general, se sostiene que lo que distingue a la izquierda de las fuerzas no izquierdistas es la centralidad programática de las políticas de redistribución. A pesar de que otras fuerzas políticas (por ejemplo, muchos partidos democristianos) pueden apoyar políticas de protección o de redistribución social limitadas no muy diferentes de las defendidas por la izquierda, solamente los partidos de izquierda ponen a la redistribución y la igualdad social (en lugar de simplemente "ayudar a los pobres") en la parte superior de su agenda programática.

² Los ejemplos incluyen el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en Bolivia, la Izquierda Democrática (ID) en Ecuador, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) en el República Dominicana, Acción Democrática (AD) en Venezuela, y el Partido Liberación Nacional (PLN) de Costa Rica. Cada uno de estos partidos invirtieron el rumbo después de ganar la presidencia y pusieron en práctica políticas que estaban considerablemente a la derecha de sus plataformas de campaña (véase Stokes 2001).

Tratamos como gobiernos de izquierda sólo a esos partidos y políticos que retienen aspectos significativos de su plataforma, mientras están en el poder. Por lo tanto, históricamente los partidos de centro-izquierda que en gran medida abandonan sus compromisos de redistribución (por ejemplo, la Alianza Popular Revolucionaria Americana [APRA] en el Perú contemporáneo) o los políticos que hacen campaña a la izquierda, pero gobiernan a la derecha después de ganar la presidencia (por ejemplo, Lucio Gutiérrez en Ecuador) no se consideran como izquierdistas.

El populismo y la izquierda

Nuestra conceptualización debería ayudar a aclarar la relación entre la izquierda y el populismo en América Latina. El populismo es un concepto notoriamente elástico y controvertido (Roberts 1995; Weyland 2001). En contraste con los que definen el populismo en términos de política económica (Dornbusch y Edwards 1990, 1991), nosotros lo tratamos como un fenómeno político (ver Weyland 2001). Definimos el populismo como la movilización política de arriba hacia abajo de las circunscripciones de masas llevada adelante por líderes personalistas que desafían las élites políticas o económicas establecidas en nombre de un mal definido pueblo, o "el pueblo". Aunque los populistas apelan a los pobres contra una élite establecida, a menudo incluyendo la élite económica, este recurso no tiene por qué ser de izquierda o de centro. De hecho, el contenido programático de las apelaciones populistas ha variado considerablemente entre los casos y con el tiempo. Durante los años 1930 y 1940, el populismo latinoamericano se asoció con el modelo nacionalista de desarrollo, liderado por el estado, conocido como la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), así como una variedad de medidas de redistribución y de bienestar social. Los defensores de una "tercera vía" entre el capitalismo y el socialismo, apelaron a la construcción de muchos de estos canales de intermediación de intereses corporativistas clásicos populistas que proporcionaron beneficios materiales para los movimientos obreros (y, a veces campesinos) a cambio de lealtad política (Collier y Collier, 1991).

Durante la década de 1990, el populismo latinoamericano a menudo tomó una forma más a la derecha – e incluso neoliberal –, ya que outsiders apelaron a los pobres (a menudo desorganizados e informales urbanos) contra una élite política y económica que se asoció con el estado ISI (Roberts 1995; Weyland 1996, 1999a). Los Presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, y, más recientemente, Álvaro Uribe en Colombia difícilmente pueden ser descritos como de izquierdas. De hecho, todos ellos llevan a cabo políticas económicas neoliberales. Sin embargo, ellos tenían claramente tendencias populistas, en las que hicieron llamamientos no mediados a las masas en oposición a la clase política. En lugar de atacar a las oligarquías económicas, los populistas de derecha condenaron lo que caracterizaron como una clase política corrupta y excluyente; y en lugar de la promesa de redistribuir la riqueza, ofrecieron estabilidad económica y/o seguridad física.

A diferencia de la izquierda, entonces, el populismo no debe ser definido en términos programáticos o ideológicos. Se define, en su lugar, a lo largo de una dimensión separada relacionada con esquemas de movilización política o modos de vinculación entre los líderes y los grupos de masas (ver Ostiguy de próxima publicación). La política de izquierda se puede encontrar tanto en el populismo como en los extremos no populistas de este espectro. Los líderes de izquierda que subordinan o evitan a los intermediarios partidistas para apelar directamente a las circunscripciones de masas – por ejemplo, Hugo Chávez y Rafael Correa – pueden ser considerados populistas. Sin embargo, los líderes de izquierda que emergen de y rinden cuentas a movimientos sociales autónomos, como Evo Morales³, o bases institucionales de apoyo partidario, como Lula, Ricardo Lagos, o Tabaré Vázquez, no lo son. Del mismo modo, los líderes populistas pueden estar situados a la izquierda cuando se enfrentan a las prerrogativas de capital y redistribuyen el ingreso hacia los pobres, como en el caso de Lázaro Cárdenas en la década de 1930 o Chávez en la década de 2000. Sin embargo, los populistas cuyas apelaciones se centran en cuestiones no redistributivas como el nacionalismo, el nativismo, el orden público, o simplemente un rechazo a la clase política están a menudo más cerca de la derecha ideológica. Por esta razón, figuras populistas como Juan Perón (y, más recientemente, Ollanta Humala) no se

³ Como se discutirá más adelante, sin embargo, el gobierno de Morales podría adoptar tendencias populistas en la medida en que se trata de controlar la movilización popular desde arriba, despojándola así de su carácter autónomo.

encuentran fácilmente a lo largo del espectro convencional de izquierda-derecha. De hecho, con frecuencia obtienen apoyo de ambos extremos del continuo ideológico (ver Ostiguy de próxima publicación).

El resurgimiento de alternativas de izquierda y populistas en América Latina puede tener sus raíces en el mismo género de tensiones sociales, pero los dos fenómenos no son sinónimos. Tampoco es éste un subconjunto del primero. Son fenómenos analíticamente distintos que a veces se superponen, pero a menudo coexisten en tensión entre sí. Lo que se debe preguntar, entonces, es por qué regresaron a la prominencia política en el cambio de siglo después de haber sido relegados por los estudiosos a los cubos de basura de la historia a comienzos de la década de 1990.

Explicando el "giro a la izquierda" de América Latina

Como la "tercera ola" de democratización (Huntington 1991), el resurgimiento de la izquierda latinoamericana no tiene una causa única (véase, por ejemplo, Barrett, Chávez y Rodríguez Garavito 2008). Más bien, se basa en varios factores, algunos de los cuales son de largo plazo y estructurales, mientras que otros son de corto plazo y contingentes. Por otra parte, el peso relativo de estos factores cambió en el curso del período de 1998-2010. En esta sección, desglosamos la explicación en tres partes: (1) factores estructurales de largo plazo que facilitaron pero no causan directamente el giro a la izquierda; (2) factores históricamente contingentes, especialmente las condiciones macroeconómicas, que desencadenaron la ola inicial de victorias de la izquierda; y (3) condiciones ambientales cambiantes que ayudaron a profundizar y extender la ola a mediados y finales de la década de 2000.

Causas de largo plazo: la desigualdad y la institucionalización de la competencia electoral

Dos factores de largo plazo subyacen en el resurgimiento de la izquierda en América Latina. Uno de ellos es la desigualdad: a pesar de la estabilización económica y la reanudación del crecimiento en la década de 1990, América Latina quedó plagada por la pobreza extrema, la desigualdad y la exclusión social en los albores del siglo XXI. En 2002, 221 millones de latinoamericanos – 44% de la población regional – vivía en la pobreza (CEPAL 2004, 6), y la distribución del ingreso en la región era la más desigual del mundo. La pobreza y la desigualdad no se traducen inevitablemente en el éxito político de la izquierda; los partidos conservadores a menudo tienen lealtades entre los pobres a través del clientelismo, las identidades religiosas y variadas apelaciones al crecimiento, el orden y la seguridad. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad crean de hecho un electorado potencial para la izquierda: un gran número de votantes son propensos a ser receptivos a las demandas de redistribución (véase también Cleary 2006, 37). La credibilidad de estas apelaciones se debilitó en los años 1980 y 1990, cuando la combinación de presiones inflacionarias, crisis fiscal, debilitamiento de los sindicatos y el desorden ideológico puso a la izquierda a la defensiva. A finales de la década de 1990, sin embargo, el fracaso de los Estados en virtud de las economías liberalizadas para responder a las necesidades sociales permitió a los partidos y movimientos de izquierda "re-politizar" la desigualdad (Roberts, 2008b; Luna y Filgueira 2009) y coloca a las políticas de redistribución nuevamente en la agenda política.

Una segunda condición que facilita el ascenso de la izquierda es la institucionalización de la competencia electoral (Castañeda 2006; Cleary 2006). A lo largo de gran parte de la historia de América Latina, a los movimientos de izquierda se les negó la oportunidad de disputar el poder legalmente, primero a través de la restricción del sufragio y más tarde a través de mecanismos como la intervención militar, la proscripción y la represión. La aparición a principios del siglo XX de movimientos marxistas y otros movimientos radicales que tratan de transformar las relaciones de propiedad llevó a las élites a percibir a los partidos de izquierda, incluso los más moderados, como una amenaza para el orden socioeconómico. La polarización se profundizó durante la Guerra Fría, ya que los lazos, reales o percibidos, de los movimientos de izquierda con el bloque soviético llevaron a Washington a verlos como una amenaza potencial para los intereses de seguridad de Estados Unidos. En el nombre del anticomunismo, los partidos de centro-izquierda a menudo fueron prohibidos, reprimidos, o – cuando llegaron al poder – derrocados por golpes militares, a menudo con el apoyo de los Estados Unidos (por ejemplo, Guatemala en 1954; la República Dominicana, 1963; Brasil, 1964; Chile, 1973). Durante la década de 1970 y principios de 1980, entonces, la represión militar inhibió la participación

política de la izquierda en gran parte de América Latina (O'Donnell 1973; Collier 1979), dejando un legado de debilidad organizativa y miedo a la izquierda que continuó luego de la democratización.

El entorno geopolítico había cambiado notablemente para la década de 1990, sin embargo, a raíz de las transiciones democráticas de la década de 1980 y el colapso del bloque soviético. Las alternativas revolucionarias desaparecieron en gran medida, llevando a gran parte de la izquierda latinoamericana a abrazar la democracia liberal y aceptar las características centrales del capitalismo, lo que disminuye la percepción de amenaza de la élite planteada por los gobiernos de izquierda (Castañeda, 1993). A medida que los gobiernos de izquierda han dejado de ser percibidos como una amenaza a la seguridad, el apoyo estadounidense a las alternativas autoritarias se desvaneció, y la intervención militar declinó drásticamente⁴. En los regímenes democráticos consolidados en el Cono Sur y Brasil, y hasta donde se mantuvo débil y en crisis, como en gran parte de América Central y los Andes, la política electoral persistió. Por primera vez en la historia, entonces, los partidos de izquierda podrían organizarse de manera abierta y competir por el poder en toda América Latina (paradójicamente, a excepción de Cuba).

Los partidos de izquierda se aprovecharon de esta apertura en toda la región. Incluso en el pico del Consenso de Washington en la década de 1990, los nuevos partidos de centro-izquierda de obtuvieron significativos avances en Brasil, Chile, El Salvador, México, Uruguay, Venezuela y otros países. Estos avances fueron particularmente sorprendentes a nivel local – donde, tal como Benjamin Goldfrank sugiere en el capítulo 7, realmente comenzó el "giro a la izquierda", ya que alcaldes de izquierda fueron elegidos en Brasilia, Sao Paulo, San Salvador, Ciudad de México, Montevideo y Caracas. El control de los gobiernos municipales por partidos de izquierda dio una oportunidad para solidificar sus organizaciones y bases de apoyo, adquirir experiencia y establecer la reputación de competencia administrativa (Chávez y Goldfrank 2004).

En suma, la desigualdad social y la institucionalización de la competencia electoral fueron causas "permissivas" cruciales del "giro a la izquierda" (Cleary 2009, 7). La persistente desigualdad crea un gran potencial electoral para la izquierda que podría ser movilizado en torno a las reclamaciones por la redistribución y la expansión de la ciudadanía social. La estabilidad de la democracia, por su parte, permite a los partidos de izquierda articular reivindicaciones sociales y competir por el poder electoral sobre una plataforma de cambio social y económico. La intersección de estas dos condiciones estructurales e institucionales a largo plazo permitió a la izquierda superar su crisis posterior a la Guerra Fría y recuperar la ofensiva política a finales de la década de 1990.

El neoliberalismo y la crisis económica

La desigualdad y la democracia no pueden explicar sin embargo el ritmo del giro a la izquierda. La primera oleada de victorias de izquierda en el cambio de siglo se basaba en dos claves de desarrollo económico: las reformas orientadas al mercado de los años 1980 y 1990 y la crisis económica 1998-2002. El giro a la izquierda es comúnmente visto como una reacción en contra de las reformas neoliberales⁵, ya que el desencadenamiento de las fuerzas del mercado exacerbó las dificultades económicas y la inseguridad para muchos latinoamericanos y la retirada de los estados de las áreas clave de la protección social erosionaron su capacidad para satisfacer las demandas sociales. De hecho, los niveles de desigualdad social aumentaron en gran parte de América Latina durante la década de 1990 (Huber y Solt 2004).

Sin embargo, no fue necesariamente el neoliberalismo per se lo que condujo a los votantes a la izquierda⁶. Hay poca evidencia de una amplia oposición pública a las políticas orientadas al mercado durante la década

⁴ El apoyo del gobierno de EE.UU. al intento de golpe de 2002 contra Hugo Chávez es una excepción obvia.

⁵ Véase Castañeda 2006, 33, 28-30; Ramírez Gallegos 2006, 33; Mayorga 2007, 22; Rodríguez Gavarito, Barrett, y Chávez de 2008, 9-10; Baker y Greene 2011. Susan Stokes 2009 ofrecen una explicación algo distinta de la relación entre el neoliberalismo y el giro a la izquierda. Stokes argumenta que debido a que la apertura económica aporta una mayor inseguridad, genera demandas públicas de mayor gasto social. En la década de 1990, la mayoría de los gobiernos de América Latina abrieron sus economías de escala y al mismo tiempo recuperaron el sector público. Esto dio lugar a un aumento de la demanda pública para el gasto social en la década de 2000, que se tradujo en votos para la izquierda.

⁶ No existe una relación clara entre el éxito de la izquierda y, o bien la profundidad o la eficacia de las reformas orientadas al mercado. La izquierda ganó en Chile, donde se consolidaron las reformas de mercado y generaron un crecimiento económico sostenido; en Argen-

de 1990; a pesar de que las políticas de privatización enfrentaron oposición significativa, otros elementos del Consenso de Washington, como el libre comercio y la inversión extranjera, gozan de un amplio apoyo público (Armijo y Faucher 2002; Baker, 2003, 2008). Además, donde los reformadores neoliberales tuvieron un buen desempeño – en particular, cuando estabilizaron economías hiperinflationarias – a menudo fueron reelectos⁷.

La recesión económica de 1998-2002 es por lo tanto fundamental para explicar la ola inicial de victorias de la izquierda en América Latina. Después de experimentar un crecimiento moderado entre 1990 y 1997, la mayoría de las economías de América Latina se estancaron o cayeron en recesión a finales de 1990. En su conjunto, América Latina experimentó un crecimiento negativo per cápita entre 1998 y 2002, y las tasas de pobreza y desempleo aumentaron en toda la región (CEPAL, 2003). Para el año 2002, el 60% de las familias de la región informaron de que un miembro adulto de su hogar había estado en paro durante el año anterior (Latinobarómetro 2004).

La crisis económica beneficia a la izquierda de dos maneras. En primer lugar, como suele ser el caso en las democracias, golpea a los gobernantes en toda la región. Los partidos en el poder perdieron la presidencia en 14 de 18 países de América Latina entre 1998 y 2004⁸. Dado que muchos de estos partidos eran de centro-derecha, la rotación en el poder podría esperarse que beneficiara a la izquierda. En segundo lugar, la recesión erosionó el apoyo público para el status quo económico plasmado en el Consenso de Washington. El apoyo a las políticas neoliberales como la privatización empezó a decaer a finales de 1990 (Panizza y Yáñez 2005); para el año 2004, más de 70% de los encuestados en toda la región expresaron insatisfacción con el desempeño de la economía de mercado (Latinobarómetro 2004, 39-41).

La crisis de 1998-2002 por lo tanto beneficia a la izquierda debilitando el apoyo a los gobernantes y erosionando el apoyo público a las políticas pro mercado que perseguían. Después de 1998, los votantes en gran parte de América Latina se inclinaron no sólo a apoyar a partidos de la oposición, sino también a votar por candidatos que prometían una alternativa – aunque sea vagamente definida – al neoliberalismo. Esta dinámica se dio claramente en el caso de Venezuela en 1998, Brasil y Ecuador en 2002, Argentina en 2003, Uruguay en 2004 y Bolivia en 2005. Aunque hay poca evidencia de un cambio más amplio hacia la izquierda en términos de identidades políticas o auto-identificación ideológica (véase el capítulo 1), la recesión 1998-2002 crea claramente una apertura hacia alternativas de centro-izquierda.

Extendiendo (y profundizando) la ola: el auge de las materias primas y sus efectos de difusión

Si la crisis económica de 1998-2002 ayudó a desencadenar la ola de victorias de izquierda, dos cambios en el entorno externo que ayudaron a extenderla a lo largo de la década. El primero fue el auge global de las materias primas post-2002. Como resultado del aumento de los precios de exportación de las materias primas, las tasas de crecimiento económico en América Latina promediaron 5.5% anual entre 2004 y 2007 (CEPAL 2007, 85), el más alto en décadas. El auge de las exportaciones contribuyó al giro a la izquierda a su vez de dos maneras. En primer lugar, al igual que la recesión económica golpeó a los gobiernos de centro-derecha a principios de los 2000, el alto crecimiento benefició a los gobiernos de centro-izquierda a mediados y finales de los años 2000. Los gobernantes de izquierda fueron reelegidos en Brasil (2006, 2010), Chile (2006), Venezuela (2006), Argentina (2007), Bolivia (2009), Ecuador (2009) y Uruguay (2009), extendiendo así el giro a la izquierda.

En segundo lugar, el auge de las exportaciones permitió que los partidos de izquierda que en realidad gobernarán a la izquierda (véase capítulos 2 y 4). Mientras que la balanza de pagos y las limitaciones fiscales indujeron a los gobiernos latinoamericanos de centro-izquierda a adoptar políticas conservadoras durante la déca-

tina y Bolivia, donde las reformas radicales lograron cierto éxito inicial, pero más tarde se desplomaron las economías de nuevo en crisis; y en Ecuador y Venezuela, donde las reformas se llevaron a cabo únicamente con voz entrecortada debido a la resistencia política generalizada.

⁷ Este fue el caso de Argentina, Brasil, México y Perú. Ver Stokes 2001; Weyland 2002.

⁸ Entre los 14, incluimos el caso de Chile, donde la presidencia pasa – aunque dentro de la coalición gobernante – de los democristianos a los socialistas. Sólo en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Paraguay los partidos gobernantes conservan la presidencia entre 1998 y 2004.

da de 1990, las mejoras fiscales y de los saldos comerciales después de 2002 dotaron a los gobiernos de izquierda de nuevos recursos y mayor margen de acción. Los excedentes de cuenta corriente y el aumento de los flujos de ingresos hizo reducir la dependencia de los gobiernos de los Estados Unidos y de las instituciones financieras internacionales, evitando los tipos de crisis fiscales y de divisas que habían plagado a los gobiernos populistas y de izquierda en el pasado, y proporcionó recursos para invertir en los tipos de políticas de bienestar social que tradicionalmente se asocian con la izquierda. Por primera vez en décadas, los gobiernos de centro-izquierda, fueron capaces de ofrecer beneficios materiales a los sectores populares – y hacerlo, además, sin poner en cuestión los derechos de propiedad o la adopción de medidas de redistribución altamente polarizadas. Así, el auge de las materias permitió la adopción de políticas estatistas y nuevos programas sociales de los gobiernos que, bajo circunstancias diferentes, podrían haber optado por la ortodoxia.

Por último, es probable que la difusión regional de los efectos de demostración contribuyera al giro a la izquierda en la última parte de la década. El éxito político de Chávez, Lagos, Lula y Kirchner en los primeros años de la ola ayudó a romper la creencia de la época de 1990, de que los gobiernos de izquierda no eran viables. En la segunda mitad de la década, cuando se hizo evidente que los gobiernos de izquierda podían mantener la estabilidad económica, evitar averías del régimen, e incluso ganar la reelección, la percepción de una mayor viabilidad puede haber animado a otros izquierdistas (como Correa y Lugo) para perseguir la presidencia e inducir a los votantes a tener una oportunidad en la izquierda en países como El Salvador y Paraguay, donde los partidos conservadores habían gobernado tradicionalmente.

El resurgimiento de la izquierda en el período 1998-2010 por lo tanto puede ser atribuido a una variedad de factores. La desigualdad y la democracia generan condiciones favorables para el crecimiento de los partidos de izquierda, pero la crisis económica de 1998-2002, que erosionó el apoyo público a los tradicionales operadores conservadores y a las políticas neoliberales que habían implementado, jugaron un papel importante en la ola inicial de victorias de la izquierda, y el auge de los commodities post-2002, dotó a los partidos de izquierda con los recursos y el espacio político necesario para gobernar a la izquierda.

Más allá de bien y el mal: Una tipología de los gobiernos de izquierda

Está ampliamente reconocido que no hay una sola "izquierda" en la América Latina contemporánea (véase Panizza 2005b; Petkoff 2005a; Castañeda 2006; Lanzaro 2006; Schamis 2006; Lynch 2007; Weyland 2008, 2009; Flores-Macías 2010; Weyland, Madrid y Hunter 2010). De hecho, muchos análisis recientes convergen en torno a la idea de que hay "dos izquierdas" en la región: los moderados frente a los radicales (Weyland 2009); moderada frente a contestataria (Weyland, Madrid y Hunter 2010); socialdemócrata frente a populista (Panizza, 2005a; Lynch 2007); "buena" frente a "mala" (Castañeda 2006); e incluso "vegetariana" frente a "carnívora" (Vargas Llosa 2007). Tales dicotomías adolecen de dos defectos. En primer lugar, no logran captar la diversidad de casos latinoamericanos. Aunque el modelo de "dos izquierdas" puede caracterizar casos polares, tales como Venezuela y Chile, tiene dificultad con casos como Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay – que caen en algún punto intermedio (Leiras 2007, 399). Por ejemplo, Bolivia es rutinariamente clasificada, junto con Venezuela, como "radical" o "populista"; sin embargo, el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) difiere del chavismo en aspectos importantes, incluyendo su moderación política relativa y sus profundas raíces en movimientos sociales autónomos (véase el capítulo 10).

En segundo lugar, estos paquetes de tipologías juntan múltiples dimensiones, incluyendo las características de organización, las políticas económicas y las orientaciones del régimen. Por lo tanto, la izquierda "radical" o "mala" se dice que está caracterizada por un liderazgo personalista, políticas económicas estatistas, y un gobierno más autocrático, mientras que la izquierda "moderada" o "buena" se dice que es más institucionalizada, orientada hacia el mercado y democrática. A pesar de que estas características se agrupan en algunos países, como Venezuela y Chile, este no es siempre ni necesariamente el caso. Los presidentes populistas pueden adoptar políticas orientadas al mercado (por ejemplo, Lucio Gutiérrez en Ecuador), y la historia sugiere que las izquierdas institucionalizadas a veces pueden adoptar orientaciones políticas radicales (por ejemplo, el gobierno de Salvador Allende en Chile).

Ofrecemos una tipología más matizada de las izquierdas que gobiernan, basándonos en las características organizativas de los partidos. Más adelante examinamos si estos tipos diferentes de izquierda están asociados

con la política u orientaciones del régimen distintas. La tipología tiene dos dimensiones: (1) el nivel de institucionalización y (2) el locus de la autoridad política. La primera dimensión distingue entre organizaciones de partidos establecidos y nuevos partidos o movimientos. En el primer caso, las estructuras organizativas de los partidos, las redes de apoyo y las identidades son de larga data; estos partidos han estado compitiendo en las elecciones desde mucho antes del inicio del giro a la izquierda. En el último caso, los partidos son recientes; se formaron como vehículos electorales para los líderes o movimientos populares que surgieron para desafiar a la clase política durante las crisis de finales de 1990 y la década de 2000. La segunda dimensión distingue entre partidos o movimientos que concentran el poder en manos de una personalidad dominante y los que dispersan el poder de manera más amplia dentro de una organización de partido o redes de movimientos sociales. El poder concentrado tiende a ser ejercido de manera autocrática, y dirige o controla la movilización popular desde arriba; el poder disperso sostiene líderes responsables con los intereses generales de los partidos o movimientos, y permite que la movilización popular se produzca desde abajo.

La combinación de estas dos dimensiones genera cuatro grandes categorías, como se muestra en la Figura 1.1. La primera categoría, que denominamos la *izquierda partidaria institucionalizada*, se encuentra en el cuadrante superior izquierdo. Esta categoría se caracteriza por partidos institucionalizados con poder relativamente disperso. Dentro de América Latina, esta es la izquierda que más se asemeja a los partidos socialdemócratas europeos. Dos subtipos pueden distinguirse dentro de esta categoría. El primer subtipo, que denominamos *izquierda de masa orgánica*, se refiere a partidos que mantienen fuertes lazos locales, una calidad de miembro de base activa y estrechos vínculos con los sindicatos y otros grupos sociales organizados. Los partidos en masa orgánica están profundamente arraigados en las redes sociales, ya que penetran y organizan a veces a la sociedad civil. Sus campañas electorales implican un trabajo intensivo, con una amplia movilización de las bases partidistas y las redes sociales. El segundo subtipo se puede denominar como la *izquierda electoral-profesional* (Panebianco, 1988). Estos partidos son controlados por cuadros con carreras establecidas en el negocio de la política y experiencia en la gestión de las campañas electorales, los procedimientos legislativos y los procesos de formulación de políticas. Aunque pueden haber poseído alguna vez organizaciones de masas con raíces profundas en la sociedad civil, los partidos electorales-profesionales se caracterizan por una erosión de las secciones locales y una desactivación de los miembros del partido. Ellos se separan en gran parte de los movimientos populares y otorgan un menor énfasis a la movilización social fuera de la arena electoral. Por lo tanto, su postura programática es relativamente abierta a la adaptación a las demandas competitivas del mercado electoral (ver Hunter 2010).

El Partido Socialista de Chile (PSCh), el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT), y el Frente Amplio de Uruguay (FA) son ejemplos prototípicos de la institucionalización partidista de la izquierda⁹. Con profundas raíces en la tradición socialista de América Latina y lazos históricos con los sindicatos y otros grupos populares, los tres partidos se aproximan al subtipo de masa orgánica en alguna etapa de su desarrollo. Con el tiempo, sin embargo, los tres partidos se hicieron más profesionalizados. El PSCh se movió en una dirección electoral-profesional con la redemocratización de Chile a finales de los años 1980 y 1990, y el PT se movió en esa dirección también durante los 1990s¹⁰. Ambos partidos des-enfatizan la organización de base y aflojan sus lazos con los movimientos populares en un esfuerzo para ampliar su atractivo electoral. En el proceso, se volvieron más profesionalizados y participan menos en la movilización social fuera de la arena electoral. El uruguayo FA no ha sido inmune a estas presiones (véase el capítulo 15), pero como muestran los capítulos 5 y 6, mantiene una mayor presencia de base y lazos más fuertes con las organizaciones populares que el PSCh y el PT. Por lo tanto, aunque ningún caso contemporáneo entra inequívocamente en el subtipo masa orgánica, el FA se aproxima más a él.

Una segunda categoría de gobiernos de izquierda, situada en el cuadrante inferior izquierdo de la Figura 1.1, combina partidos institucionalizados con el poder concentrado en manos de una personalidad dominante. Hemos etiquetado estos partidos como *máquinas populistas*. Al igual que la izquierda partidaria instituciona-

⁹ A pesar de que tiene una trayectoria de desarrollo diferente, teniendo en cuenta sus orígenes como un movimiento revolucionario, el FMLN en El Salvador también podría ser colocado en esta categoría.

¹⁰ Compare la descripción del PT en Keck 1992 con la de Hunter 2010 y el capítulo 13 (de Hunter) en este volumen.

lizada, las máquinas populistas son organizaciones establecidas que han sobrevivido años (e incluso décadas) en la oposición, incluyendo, en algunos casos, los períodos de gobierno autoritario. Sin embargo, estas organizaciones son aprovechadas para el proyecto político de una personalidad dominante que se sitúa en el vértice de las relaciones de autoridad verticalmente estructuradas. Aunque los orígenes de este tipo de relaciones de autoridad pueden haber sido carismáticos o populistas (por ejemplo, el peronismo en Argentina, el aprismo en Perú), tienden a estar institucionalizados a través de enlaces de patrocinio. El patrocinio juega un papel central en la consolidación de la lealtad de los políticos secundarios, la vinculación de grupos populares a las estructuras locales y regionales del partido, y la preservación de los patrones de liderazgo centralizado y personalista. Como resultado, estos partidos tienden a concentrar el poder en manos de cargos públicos ejecutivos.

Figura 1.1
Tipología de los partidos de izquierda gobernantes en América Latina

	Organización partidaria establecida	Nuevo movimiento político
Autoridad dispersa	Izquierda partidaria institucionalizada <i>Izquierda electoral-profesional</i> (PSCH en Chile, PT en Brasil) <i>Izquierda de masa orgánica</i> (Frente Amplio en Uruguay)	Movimientos de izquierda (MAS en Bolivia)
Autoridad concentrada	Máquina populista (Peronismo bajo Kirchner; FSLN en Nicaragua)	Izquierda populista (Chávez en Venezuela; Correa en Ecuador)

Las máquinas populistas son flexibles y pragmáticas en su orientación política. Como tal, su ubicación en la izquierda no está fijada por la ideología; que puede virar a la izquierda o a la derecha, dependiendo de las preferencias políticas de la dirección del partido y de los contextos sociales, económicos y políticos en los que operan. Bajo la dirección de Néstor Kirchner, por ejemplo, el partido populista clásico de Argentina, el peronista Partido Justicialista (PJ), se desplaza programáticamente a la izquierda en 2003, luego de su patrocinio de las reformas neoliberales bajo Carlos Menem en la década de 1990 (véase el capítulo 12). De este modo podemos localizar el gobierno de Kirchner a la izquierda, incluso si el partido peronista no puede ser clasificado como tal. Las relaciones patrón-cliente con los grupos populares proporcionan continuidad en la base del partido a través de estos cambios en el liderazgo y la orientación programática. En Perú, sin embargo, la impresionante remontada de Alan García en 2006 afirmó su control sobre la máquina populista del APRA, incluso el mapa del partido en una trayectoria conservadora que hace del Perú un valor atípico, en lugar de un participante, a su vez, del giro a la izquierda de América Latina (véase capítulo 16). Un caso menos obvio de máquina populista es el FSLN en Nicaragua. A pesar de que el FSLN era un partido de masa orgánica revolucionaria durante su periodo inicial en el poder (1979-1990), se fue transformado cada vez más en un vehículo personal de Daniel Ortega durante sus 16 años en la oposición. Durante la década de 1990 el FSLN derramó gran parte de su ideología revolucionaria y entró en una serie de pactos con fuerzas conservadoras, que provocaron la desertión de numerosos dirigentes y cuadros sandinistas. Por lo tanto, en el momento en que Ortega volvió a la presidencia en 2006, el FSLN se había convertido en algo más parecido a una máquina populista.

Un tercer tipo de gobierno de izquierda, que se encuentra en el cuadrante inferior derecho de la Figura 1.1, combina nuevos movimientos políticos con autoridad concentrada o personalista. Hemos etiquetado esta categoría, como la *izquierda populista*, un término que quiere significar la debilidad de la intermediación partidaria organizada, así como el carácter de arriba hacia abajo de la movilización política. Los líderes de la izquierda populista, como Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, y, de forma más ambigua, Fernando

Lugo en Paraguay¹¹, son outsiders y opositores a los partidos establecidos que sacan provecho de la desilusión generalizada con la clase política tradicional. Su liderazgo no está anclado ni es generado mediante la movilización social autónoma, sino que puede cosechar los dividendos políticos de dicha movilización o dirigirla desde arriba después de alcanzar el poder público. La autoridad carismática de Chávez, por ejemplo, dio expresión política a diversas pero desorganizadas formas de protesta social, y transformó el estado venezolano en un instrumento de movilización popular en torno a una gran cantidad de reformas redistributivas (véase el capítulo 9). En Ecuador, una serie de protestas masivas ayudó a derrocar tres presidentes elegidos sucesivamente, sin que se genere un partido o movimiento que fuera capaz de disputar eficazmente el poder del Estado en la arena electoral. En su lugar, se despejó la pizarra de candidatos partidistas y se abrió espacio para la elección de Correa como una figura independiente con poca base organizada propia (véase el capítulo 11).

La categoría final de gobierno de los partidos de izquierda existe donde los movimientos sociales y políticos autónomos entran a la arena electoral y crean un vehículo partidario propio para disputar el poder del Estado. Esta categoría, que llamamos *movimientos de izquierda*, se encuentra en el cuadrante superior derecho de la Figura 1.1. Al igual que la izquierda populista, el movimiento de izquierda representa la aparición de una nueva fuerza política que desplaza a las organizaciones de los partidos tradicionales. A diferencia de la izquierda populista, sin embargo, su liderazgo es generado directamente por los movimientos populares organizados fuera de la arena electoral.

Los partidos movimiento de izquierda no son infrecuentes en América Latina; el PT comenzó como un movimiento de izquierda basado en la mano de obra antes de evolucionar en un partido más institucionalizado y profesionalizado (Keck 1992), y el poderoso movimiento indígena de Ecuador dio lugar a uno de los partidos, Pachakutik, que compitió en la arena electoral – con limitado éxito – a finales de la década de 1990 y comienzo de la década de 2000 (Van Cott 2005). El Movimiento al Socialismo de Bolivia, sin embargo, bajo el liderazgo de Evo Morales, es un ejemplo sui generis de un partido movimiento de izquierda ganador del poder ejecutivo nacional por la vía electoral. Morales emergió como líder del sindicato de cultivadores de coca de Bolivia, se unió a una fluida coalición de movimientos indígenas y populares en una serie de protestas masivas después de 2000 que forzaron la renuncia de dos presidentes. Esta movilización social cuajada alrededor del reconfigurado MAS, finaliza en el segundo lugar en las elecciones nacionales de 2002 y luego capturó una mayoría sin precedentes de la votación presidencial en 2005 (véase el capítulo 10)¹².

Aunque Bolivia se agrupa de forma rutinaria junto con Venezuela y Ecuador en los análisis convencionales de los nuevos gobiernos de izquierda, el carácter autónomo, de abajo hacia arriba de la movilización popular y el anclaje de liderazgo de Morales en los movimientos sociales organizados distinguen el MAS de Bolivia, durante sus años de formación, de esos casos de izquierda populista. Si estas diferencias perduran cuando gobierna la izquierda, sin embargo, es otra cuestión. Los movimientos sociales no se traducen fácilmente en las instituciones de gobierno, y la dinámica ascendente de la movilización social de la que surgió el MAS resulta difícil de sostener después de entrar en la arena electoral, y sobre todo después de haber ganado el poder del Estado. De hecho, la creciente dependencia del MAS de la apelación a la autoridad personalista de Morales empujó claramente al movimiento en una dirección más populista después de 2005 (capítulo 10). Incluso si las características distintivas del MAS se vuelven algo borrosas con el tiempo, sin embargo, sus experiencias formativas muy diferentes continúan formando el carácter del partido y de sus grupos populares, y ello requiere que sea colocado en una categoría diferente.

Dos advertencias son necesarias con respecto a esta tipología. En primer lugar, estas categorías son tipos ideales, y los diferentes casos se aproximan a las categorías en mayor o menor grado. De hecho, algunas de las variaciones más interesantes existen dentro de nuestras categorías, como se ve, por ejemplo, entre el

¹¹ Un ex obispo católico izquierdista, Lugo era un outsider personalista cuya candidatura fue apoyada por una coalición diversa de partidos y movimientos sociales que se oponen al largo gobierno del Partido Colorado (Lambert 2008). Su coalición incluye al partido de oposición más largamente establecido de Paraguay, el Partido Liberal Radical Auténtico.

¹² El MAS no es un partido totalmente nuevo. Su organización predecesora, la Asamblea Soberanía de los Pueblos (ASP), fue creada en 1995, pero tuvo un pobre desempeño en las elecciones (Capítulo 10). Antes de las elecciones de 2002, los principales actores sociales dentro de la ASP, dirigida por Morales, tomaron el manto del MAS, que había sido previamente un partido político marginal.

PSCh, el PT y el FA en la izquierda partidaria institucionalizada. Una segunda advertencia es que los casos evolucionan con el tiempo. Durante sus períodos formativos, el PT y tal vez el FA en Uruguay y el FMLN en El Salvador podrían caracterizarse como un partido movimiento de izquierda, pero estos partidos se desplazan hacia el cuadrante superior izquierdo, ya que se institucionalizaron bajo las presiones de la competencia electoral. Del mismo modo, los movimientos tales como el peronismo y el APRA se desplazan desde el cuadrante inferior derecho (populista) al cuadrante inferior izquierdo (máquina), ya que se institucionalizaron con el tiempo; la misma suerte todavía se puede esperar de los movimientos populistas encabezados por Chávez y Correa en Venezuela y Ecuador, respectivamente. Por último, como se ha señalado, mientras que el MAS pertenecía a la categoría movimiento de izquierda cuando comenzó su rápido ascenso al poder, el papel cada vez más importante del liderazgo de Morales lo ha empujado en una dirección más populista durante su presidencia.

Las raíces históricas de la diversidad de la izquierda

¿Cómo se explica esta diversidad en los partidos de gobierno y los movimientos asociados con el giro a la izquierda en América Latina? Un tema importante de este volumen es que la variación dentro de la izquierda latinoamericana tiene sus raíces en las distintas experiencias históricas y trayectorias partidistas. Más específicamente, diferentes experiencias nacionales con el autoritarismo, la democratización y la liberalización económica durante las décadas de decadencia del siglo XX conforman y limitan las características de las alternativas de izquierda y los caminos que tomaron para llegar al poder, con implicaciones importantes para sus orientaciones políticas y enfoques para la gobernabilidad democrática (véase también Cameron 2009; Weyland, Madrid y Hunter 2010).

Las izquierdas partidarias institucionalizadas en Brasil, Chile y Uruguay fueron originariamente partidos marxistas o socialistas, que buscaban una transformación radical de las economías capitalistas y las estructuras de clase. Todos eran partidos de masa orgánica con bases activistas extensas y fuertes lazos con los sindicatos y otros movimientos sociales. En los tres casos, la experiencia del autoritarismo burocrático en los años 1960 y 1970 – acentuada en Chile por el colapso del experimento socialista democrático de Allende – ha dado lugar a un proceso de aprendizaje político que hizo una huella indeleble en la izquierda. Los socialistas chilenos (PSCh) y el FA de Uruguay fueron reprimidos severamente, mientras el PT brasileño no se formó hasta los últimos años del gobierno militar, muchos de sus dirigentes y cuadros eran militantes de izquierda de toda la vida que habían sufrido parecida represión militar. En cada caso, la izquierda se alejó de los objetivos revolucionarios e hizo de la restauración de la democracia liberal la pieza central de su proyecto político en la década de 1980. Por lo tanto, los tres partidos se convirtieron en actores importantes en las transiciones democráticas en sus respectivos países. Visualizando la democracia liberal como garante de los derechos humanos y las libertades civiles en los que se podrían construir alternativas políticas populares, se comprometieron a jugar con las reglas de los regímenes democráticos de reciente creación (Garretón 1987; Walker 1991). De hecho, por la década de 1990 el PSCh y el PT habían disminuido el énfasis en la movilización social para dar prioridad a la competencia electoral, y los tres partidos se volvieron cada vez más miembros profesionalizados de la clase política.

Del mismo modo, el FA, el PSCh y el PT fueron testigos de la crisis de los modelos de desarrollo estatistas y socialistas en la década de 1980. Aunque los tres eran inicialmente críticos acérrimos de las políticas neoliberales, finalmente llegaron a la conclusión de que el crecimiento económico a largo plazo requiere de eficiencia en la liberalización del mercado y un sector privado dinámico. Con fuerzas conservadoras que toman la iniciativa en la adopción de las reformas neoliberales en los tres países, los partidos de izquierda podían movilizar el apoyo popular mediante la promoción de políticas de redistribución relativamente moderadas que no violen los principios fundamentales de la ortodoxia del mercado (véase Madrid 2010). Como tales, proporcionan canales institucionalizados para la articulación de la oposición social al modelo neoliberal, al tiempo que contribuyen a la estabilización y la alineación programática de la competencia entre los partidos en los nuevos regímenes democráticos. Es importante destacar que estas nuevas democracias no estaban en crisis. A pesar de que la desaceleración económica de 1998-2002 ayudó a la izquierda a llegar al poder en Brasil y Uruguay, en ninguno de estos países la victoria de la izquierda estuvo asociada a protestas sociales generalizadas, el colapso del sistema de partidos o una crisis del régimen. Por el contrario, las victorias de la

izquierda y la alternancia estable en el poder proporcionan una fuerte evidencia de que los regímenes democráticos se habían consolidado.

Las máquinas populistas en Argentina y Perú siguieron trayectorias históricas un poco diferentes. Ambos partidos fueron populistas en su origen, con líderes carismáticos y plataformas ideológicamente más ambiguas y flexibles que los partidos de izquierda en Chile, Brasil y Uruguay. Al igual que estos partidos de izquierda, el peronismo y el APRA experimentaron períodos de represión y de gobierno autoritario, y ambos partidos se institucionalizaron con el tiempo, sobre todo después de la muerte de sus líderes fundadores y la restauración de la democracia en la década de 1980. Ambos partidos conservan fuertes organizaciones e identidades de base, fijadas parcialmente a través de vínculos de patrocinio, y una nueva generación de líderes del partido se convirtieron en miembros centrales – y relativamente moderados – de la clase política. En una ruptura con el pasado, ambos partidos adoptaron las reglas de juego democráticas liberales.

Dada su flexibilidad programática, ni el peronismo ni el APRA han adoptado una postura coherente en el proceso de liberalización del mercado. El APRA se inclinó hacia la izquierda durante la primera presidencia de Alan García en la década de 1980, pagando un precio político elevado por la hiperinflación que se produjo; se desvió a la derecha en 2006, cuando García venció a la izquierda populista de Ollanta Humala por la presidencia. Del mismo modo, el PJ se opuso a la liberalización del mercado como un partido de oposición en la década de 1980, abrazó las reformas neoliberales radicales bajo el presidente peronista Carlos Menem en la década de 1990, se volvió hacia la izquierda bajo Néstor Kirchner tras las consecuencias de la debacle financiera de Argentina de 2001. Ninguno de los partidos, entonces, es un miembro fijo de la izquierda latinoamericana; su política y ubicación espacial dependen en gran medida de las oportunidades y limitaciones económicas prevalecientes, junto con la dinámica competitiva entre los líderes o facciones de los partidos y dentro de sistemas de partidos más grandes.

Los partidos y movimientos en el lado derecho de la Figura 1.1 surgieron de un camino histórico muy diferente. Ninguno de estos partidos existió durante la ola de dictaduras militares en los años 1960 y 1970, y ninguno experimentó el tipo de represión militar sistemática infligido a la izquierda en países como Brasil, Chile y Uruguay. Las dictaduras militares en Bolivia y Ecuador en la década de 1970 apoyaron las reformas redistributivas, mientras que los nuevos regímenes democráticos de la década de 1980, incluidos los partidos tradicionales de la izquierda, cargan con los costos políticos de la aplicación de políticas de ajuste estructural y de austeridad. Con los sistemas de partidos en desorden, y con ninguno de los partidos establecidos de la izquierda capaz de canalizar la resistencia de la sociedad a las políticas neoliberales (Madrid 2010), la oposición fue expresada por poderosos movimientos sociales de protesta y candidatos electorales antisistema personalistas.

Los líderes de izquierda y los movimientos que finalmente capturaron el poder en Venezuela, Bolivia y Ecuador eran por lo tanto fundamentalmente nuevos actores políticos que surgieron después de los cambios de régimen y la crisis de deuda de la década de 1980. Ellos fueron moldeados por la reacción popular contra las reformas neoliberales en la década de 1990 y los regímenes democráticos implementados luego – gobierno no militar y crisis de la deuda (ver Cameron 2009). Como tales, no pasan por el mismo proceso de aprendizaje político y adaptación programática como los partidos más históricos discutidos anteriormente. Tampoco se institucionalizan o profesionalizan sus organizaciones de partido antes de llegar al poder; sus dirigentes y cuadros eran outsiders políticos en lugar de miembros de la clase política, y relativamente pocos tenían experiencia con las campañas electorales o las responsabilidades de gobierno.

El chavismo, el MAS y el ascenso político de Rafael Correa nacieron en oposición frontal al establishment, en contextos donde las políticas neoliberales habían desencadenado protestas sociales a gran escala y la desafección pública con los partidos establecidos había producido graves crisis de representación política. En Venezuela, Bolivia y Ecuador, los sistemas de partidos se rompieron en gran medida en la década de 1990 y principios de 2000, y los regímenes democráticos cayeron en una crisis aguda. En Venezuela, la crisis se ha manifestado por las protestas masivas y disturbios del Caracazo en 1989 y dos golpes militares fracasados en 1992; en Bolivia, se vio en las "guerras del agua" de 2000 y las "guerras del gas" de 2003, que establecen el escenario para los levantamientos populares que obligaron la renuncia de dos presidentes; en Ecuador, una

serie de protestas de masas derrocó tres presidentes elegidos consecutivos entre 1997 y 2005. En estos casos, los nuevos partidos de izquierda basan sus recursos electorales en una promesa radical de tirar lo que calificaron como una élite política corrupta y excluyente y "re-fundar la república", es decir, sustituir los mecanismos institucionales existentes por otros más auténticamente democráticos.

En resumen, los nuevos movimientos e izquierdas populistas en la región andina surgieron en contextos de crisis agudas, donde los regímenes democráticos, los sistemas de partidos, y las políticas de desarrollo fueron fuertemente cuestionados por los actores sociales. De hecho, podían reclamar creíblemente haber capturado el poder con mandatos electorales de llevar a cabo un cambio radical en las instituciones políticas y las políticas económicas. Estas experiencias formativas destacan el marcado contraste con las de la izquierda partidista institucionalizada en Chile, Brasil y Uruguay, que operaba en democracias consolidadas y recibió mandatos claros para preservar la estabilidad institucional para asistir a las necesidades sociales.

La izquierda en el poder: variación política y enfoques para la gobernabilidad democrática

Teniendo en cuenta la diversidad de sus experiencias formativas, ¿estas izquierdas han *gobernado* de forma diferente después de llegar al poder? Desde una perspectiva histórica, es evidente que el rango de variación se ha reducido, ya que las alternativas socialistas y revolucionarias de los años 1960 y 1970 han desaparecido. Independientemente de lo que sea, el giro a la izquierda contemporáneo no es una transición al socialismo. Incluso en Venezuela, donde el rechazo del modelo neoliberal ha sido más completo (y donde la retórica sobre el "socialismo para el siglo XXI" ha sido más frecuente), los cambios en las relaciones de propiedad y entre el estado y el mercado después de una década de chavismo siguen estando muy por debajo de los modelos históricos del socialismo. De hecho, como Kurt Weyland sugiere en el capítulo 3, las políticas de desarrollo de Chávez tienen un parecido más cercano al petro-estado venezolano de la década de 1970 que a los experimentos socialistas de Allende o Castro. A pesar de que todos los nuevos gobiernos de izquierda han apoyado políticas de redistribución, medidas reguladoras o derechos de ciudadanía social que van más allá de las prescritas por la ortodoxia neoliberal, estas iniciativas no se han realizado en ninguno de ellos en el camino hacia el socialismo. Por el contrario, reflejan diversos esfuerzos para construir "variedades de capitalismo" post-ajuste (Hall y Soskice 2001; Huber, 2002) que asignan un papel más importante al Estado en la reducción de las desigualdades sociales, el control de los recursos naturales y la protección contra las inseguridades del mercado.

En cuanto a los regímenes políticos, el rango de variación se trunca de manera similar. Mientras que los gobiernos revolucionarios de izquierda en Cuba (1959) y Nicaragua (1979) llegaron al poder por la fuerza de las armas, todos los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina han sido elegidos democráticamente. Por otra parte, todos ellos mantuvieron regímenes electorales competitivos con una considerable pluralidad política. Incluso en Venezuela, el caso más antiliberal, el espacio para una oposición vigorosa permaneció abierto. Chávez se presentó a la competencia electoral regular, incluso mientras socavó los controles institucionales sobre el Poder Ejecutivo, con la creación de un régimen híbrido que tenía más en común con el de Perón que con el régimen de partido único de Castro.

Incluso dentro de este rango truncado de alternativas, sin embargo, uno encuentra una considerable variación en la forma en que la nueva izquierda ha gobernado en América Latina. En las secciones que siguen, exponemos el rango de variación en dos ámbitos principales: (1) la política social y económica, o el grado en que los gobiernos rompen con los modelos ortodoxos asociados con el Consenso de Washington; y (2) aproximación a la gobernabilidad democrática, o si los gobiernos se adhieren a las normas de juego constitucionales heredadas o tratan de reescribir las reglas con el fin de concentrar la autoridad política y/o crear nuevos canales de participación popular.

Política económica y social

Como Murillo, Oliveros y Vaishnav nos recuerdan en el capítulo 2, las victorias electorales de los partidos de izquierda no garantizan que los partidos realmente gobernarán a la izquierda. Durante las décadas de 1980 y 1990, cuando los modelos de desarrollo estatistas fueron paralizadas por la situación de la balanza de pagos y

las crisis inflacionarias, en la región varios partidos históricamente de izquierda o populistas ganaron la presidencia, pero implementan políticas de estabilización y ajuste conservadoras. A través de la fuga de capitales y la restricción del crédito, los mercados financieros globales castigaron a los gobiernos latinoamericanos que carecían de disciplina fiscal y monetaria, mientras que las instituciones financieras internacionales condicionaron el alivio de la deuda a la adopción de reformas de mercado ortodoxas. De este modo, las oportunidades para la experimentación política estatista o la redistribución se perciben como estrictamente limitadas, incluso para partidos de izquierda.

Después de 2000, sin embargo, el espacio de maniobra de los gobiernos de izquierda se expandió. No sólo el consenso de política ortodoxa se erosiona en las secuelas de la crisis financiera asiática de 1997-98 y su secuela en la Argentina, sino que a partir de 2003, la región experimentó una notable mejora en las condiciones macroeconómicas, enraizada en un auge de las exportaciones de productos básicos clásicos. El auge de las materias primas genera altas tasas de crecimiento, mejorando dramáticamente las balanzas comercial y fiscal, y reduce la dependencia de América Latina frente a EE.UU. y las instituciones financieras internacionales, proporcionando a los gobiernos un mayor margen de acción de lo que habían disfrutado desde el inicio de la crisis de la deuda. Así, los nuevos gobiernos de izquierda tomaron el poder en un momento en que existía al menos alguna oportunidad para la experimentación política social y económica.

Política económica

Incluso con el socialismo fuera del orden del día, los gobiernos de izquierda se enfrentaron a una gama bastante amplia de alternativas con respecto a la política fiscal y monetaria, el papel del Estado en la regulación de la actividad económica, y los niveles de apertura al comercio y la inversión extranjera. Para captar esta variación, se organizan las políticas económicas de los gobiernos de izquierda en tres categorías básicas: (1) ortodoxa; (2) estatista y (3) heterodoxa.

Las políticas *ortodoxas* se ajustan en gran medida a las normas y principios del liberalismo económico heredados. Los gobiernos ortodoxos en general, mantienen una estricta disciplina fiscal y monetaria, así como la independencia del banco central. Pueden, por ejemplo, ejecutar los excedentes presupuestarios, limitar las emisiones monetarias y establecer altas tasas de interés positivas, todo indica que la estabilidad económica y la baja inflación se priorizan frente a un más rápido crecimiento. Del mismo modo, por lo general, defienden (o amplían) la propiedad privada de los sectores productivos y dejan que los mercados determinen los salarios, los precios y las relaciones laborales. Por último, mantienen la apertura del comercio y los regímenes de inversión extranjera, con bajos aranceles y cuotas, tasas de cambio competitivas y pocas restricciones a la circulación de capitales dentro o fuera del país. Los gobiernos de izquierda en Brasil, Chile y Uruguay, así como el gobierno de García en Perú, se pueden caracterizar como ortodoxos en sus políticas macroeconómicas fundamentales.

Las políticas *estatistas*, por el contrario, redefinen las reglas del juego económico heredadas a través de una expansión sistemática del control estatal de la actividad económica. Los gobiernos estatistas no eliminan necesariamente la propiedad privada o los mercados competitivos, pero los subordinan a cada uno de los objetivos nacionalistas y/o de redistribución. Para estimular el crecimiento económico y el consumo popular, por ejemplo, pueden aumentar drásticamente el gasto público y relajar la política monetaria, a menudo a expensas de la independencia del banco central. También pueden ampliar la regulación estatal de la actividad económica privada a través de medidas tales como controles de precios, controles de cambio, y la (re) nacionalización de industrias estratégicas (sectores de exportación de recursos naturales, especialmente de servicios públicos y que prestan servicios públicos esenciales). Por último, los gobiernos estatistas pueden aumentar los controles estatales sobre el comercio, la inversión extranjera y los flujos de capital. De los casos examinados en este libro, sólo el gobierno de Chávez en Venezuela cae claramente en la categoría estatista.

Entre estos dos polos se encuentran una variedad de estrategias económicas *heterodoxas* que implican una combinación de medidas ortodoxas y estatistas. La heterodoxia se caracteriza por formas selectivas, en lugar de integrales, de intervención estatal que desafían los principios ortodoxos sin abandonar totalmente el modelo impulsado por el mercado o hacen del estado el motor principal del desarrollo. Puede, por ejemplo, impli-

car la adquisición de un número limitado de industrias estratégicas; la imposición de controles selectivos sobre los precios, divisas e inversión; y la adopción selectiva o temporal de derechos o cuotas de exportación. Los gobiernos de izquierda en Argentina, Bolivia y Ecuador podría decirse que caen en esta categoría.

Política social

Aunque no todos los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina abandonan la ortodoxia macroeconómica, todos ellos rompieron con el neoliberalismo y abrazaron políticas sociales de redistribución¹³. En el marco del modelo neoliberal, las necesidades sociales habrían sido cubiertas, siempre que sea posible, a través de actividades privadas en el mercado, minimizando así la presión social para un mayor gasto público o la intervención del estado en la economía. Por tanto, las políticas neoliberales apoyaron la privatización de la seguridad social (Madrid 2003; Weyland 2007) y la ampliación de los sistemas de salud y de educación privada. El énfasis principal de la política social pública era proporcionar alivio de la pobreza específica para las comunidades de bajos ingresos o los individuos que eran incapaces de satisfacer sus necesidades en el mercado. Con una orientación estrecha y modestos niveles de gasto – precondition para limitar la carga de los impuestos – las políticas sociales neoliberales no fueron diseñadas para ser redistributivas.

Teniendo en cuenta este punto de partida, los nuevos gobiernos de izquierda han utilizado la política social para perseguir los objetivos de redistribución de varias maneras. El primero es *incrementar el gasto*. En su forma minimalista, esto implica mayores gastos en programas específicos existentes, como pagos de transferencias condicionadas a las familias pobres. El gobierno de Lula en Brasil se basó en gran medida en esta estrategia a través de su expansión del programa Bolsa Familia lanzado por su predecesor (véase el capítulo 13). Las variantes más ambiciosas de esta estrategia implican la creación de nuevos programas sociales dirigidos a proporcionar una gama más amplia de servicios públicos y otros beneficios a los grupos desfavorecidos, incluidas viviendas, escuelas, clínicas de salud y mercados de alimentos subvencionados en las comunidades de bajos ingresos. Las diversas misiones lanzadas por el gobierno de Chávez en Venezuela son un buen ejemplo (véase el capítulo 9). Los programas sociales focalizados, entonces, no son intrínsecamente neoliberales en la inspiración y tampoco son incompatibles con los objetivos de redistribución; su carácter redistributivo depende de los niveles de gasto y el alcance de los beneficios (y, podríamos añadir, sus fuentes de financiación y estructuras fiscales).

Un segundo enfoque es *extender la cobertura* de los programas sociales para que un mayor porcentaje de la población tenga acceso a los beneficios. Los programas que se dirigen a los más pobres pueden expandirse "hacia arriba" para incluir a grupos necesitados, pero no indigentes. Por otra parte, las pensiones, los seguros de salud y otros programas sociales que tradicionalmente concentran sus beneficios en los trabajadores relativamente acomodados y la clase media pueden aumentar su cobertura "baja" para incorporar los grupos excluidos. En particular, las mujeres, los trabajadores domésticos y los trabajadores del sector informal históricamente han caído por las grietas de la red de seguridad social; la incorporación de tales grupos en los programas de beneficio público es un paso significativo hacia la construcción de los derechos universales de ciudadanía social. Como muestra el capítulo 5, los gobiernos de izquierda en Chile y Uruguay han dado pasos significativos en esta dirección.

Un tercer medio de la redistribución es a través de políticas orientadas al mercado de trabajo. Los gobiernos de izquierda pueden aumentar el salario mínimo, facilitar la negociación colectiva, crear o ampliar programas públicos de empleo, y reformar (o simplemente hacer cumplir) la legislación laboral para ampliar los derechos de los trabajadores y fortalecer los sindicatos. Como muestran los capítulos de casos (parte 2), los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay supervisaron todos los aumentos sustanciales en el salario mínimo, y los gobiernos de Kirchner y Vázquez consolidaron el papel de los trabajadores en la negociación colectiva.

¹³ Los gobiernos que no adoptaron significativas políticas sociales redistributivas, como el gobierno de García en Perú, no se califican como de izquierda.

Por último, aunque la mayoría de los gobiernos de izquierda contemporáneos se han tomado la molestia de demostrar un compromiso con los derechos de propiedad, unos pocos, sobre todo, los de Bolivia y Venezuela, han puesto en marcha medidas más audaces para redistribuir los activos y la riqueza, como la reforma agraria. Los gobiernos de izquierda, por lo tanto, ya no son sinónimo de cambios de propiedad, pero tampoco dejan necesariamente intactas las relaciones de propiedad.

Combinación de la política económica y social

Todos los gobiernos de izquierda examinados en este volumen, incluidos los que mantienen las políticas macroeconómicas ortodoxas, utilizan el poder del Estado para alterar la distribución del ingreso y las oportunidades económicas en sus sociedades. Por esta razón, ninguno de ellos debe ser caracterizado como neoliberal. De hecho, como sugiere el capítulo 15, la combinación de la ortodoxia macroeconómica y la política social redistributiva vista en Brasil, Chile y Uruguay podría ser etiquetada como "socialdemócrata" en un contexto de América Latina. Sin embargo, los casos de América Latina siguen estando muy por debajo de los modelos europeos clásicos de la socialdemocracia en la amplitud de sus políticas de redistribución, los derechos de ciudadanía social, los acuerdos de negociación corporativista, y la coordinación y regulación macroeconómica. Esto no es sorprendente, teniendo en cuenta las condiciones estructurales y organizativas que prevalecen: el trabajo está tan densamente organizado como bajo la socialdemocracia europea, la movilidad del capital es mayor, las desigualdades estructurales y la dependencia económica son más profundas y los niveles de impuestos son mucho más bajos. Teniendo en cuenta estas diferencias, así como el grado total más alto de liberalismo económico en los casos de América Latina, creemos que es prematuro pegar la etiqueta socialdemócrata a ellos. Para evitar el estiramiento del concepto de la socialdemocracia, entonces, utilizamos el término *liberalismo social* para caracterizar la mezcla de las políticas fiscales, monetarias y comerciales ortodoxas con políticas sociales de redistribución que se encuentran (en diversos grados) en Brasil, Chile y Uruguay. Discutimos el liberalismo social y las perspectivas de la socialdemocracia con mayor extensión en la conclusión de este volumen.

Agregamos la dimensión política social, lo que nos deja con tres tipos de orientaciones de política de gobierno que quedan en la América Latina contemporánea: *el estatismo*, *la heterodoxia*, y *el liberalismo social*. De los casos examinados en este volumen, solamente Venezuela cae claramente en la categoría estatista; Argentina, Bolivia y Ecuador se caracterizan como heterodoxas; y Brasil, Chile y Uruguay se caracterizan como liberalismo social. El gobierno de García en Perú, que combina políticas económicas ortodoxas y políticas sociales no redistributivas, cae en una cuarta – no izquierdista – categoría: *ortodoxia*.

Los gobiernos de izquierda y la democracia

Los nuevos gobiernos de izquierda también varían en sus orientaciones hacia las instituciones democráticas. Históricamente, la relación de la izquierda con la democracia en América Latina ha estado marcada por una tensión considerable. A pesar de que los partidos de izquierda participaron de forma rutinaria en las elecciones (en las que no se les prohibió hacerlo), eran a menudo ambiguos en sus compromisos con las instituciones democráticas liberales. Ellos ven a menudo estas instituciones como meros instrumentos para el logro de los objetivos socialistas más fundamentales. Después de la Revolución Cubana, grupos importantes de la izquierda rechazaron por completo la democracia liberal en favor de la lucha armada revolucionaria.

Como consecuencia de la represión generalizada durante los regímenes militares en los años 1960 y 1970, sin embargo, muchos izquierdistas abandonaron las estrategias revolucionarias y abrazaron las normas y las instituciones de la democracia liberal. La democracia proporciona un conjunto de garantías institucionales para proteger los derechos humanos y gestionar los conflictos intrínsecos al pluralismo político. También proporcionó un espacio institucional para los partidos de izquierda para movilizar grupos populares para la reforma social y económica, la conciliación – al menos en teoría – por lo tanto de sus compromisos con el cambio social con las normas de procedimiento de la democracia liberal. Para gran parte de la izquierda, esta reconciliación giraba en torno a la noción de "profundización de la democracia" a través de la ampliación de oportunidades para la participación popular y el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía social (Roberts, 1998).

No obstante, esta reconciliación nunca fue completa, ya que concepciones rivales de la democracia continuaron circulando dentro de la izquierda regional. Mientras que muchos izquierdistas abrazaron una estricta concepción liberal de la democracia como forma de pluralismo institucional, otros la vieron como una expresión de la soberanía popular, aquella en la que los grupos subalternos podrían construir y potenciar una nueva mayoría política con un programa de cambio social e institucional. En línea con esas concepciones rivales, entonces, las orientaciones hacia la democracia pueden ser analizadas a lo largo de dos dimensiones principales: (1) el respeto de las normas y procedimientos democráticos liberales, y (2) la promoción de la participación popular en el proceso político.

Cuando se combinan, estas dos dimensiones producen tres orientaciones básicas hacia la democracia. En primer lugar, existe una orientación *liberal democrática* donde la izquierda abraza el pluralismo institucional, incluyendo controles y equilibrios institucionales y los derechos políticos de los grupos de la oposición. Las izquierdas democráticas liberales respetan totalmente – o fortalecen – los procedimientos electorales y las libertades civiles, al tiempo que limitan la movilización popular principalmente a la arena electoral. Una orientación *democrática radical* combina el respeto por el pluralismo institucional con la construcción de nuevos canales de participación popular y el apoyo a la movilización relativamente autónoma de los grupos sociales fuera de la arena electoral. Por último, existe una orientación *plebiscitaria*, donde presidentes de izquierda apelan directamente a las mayorías populares a través de mecanismos tales como referendos plebiscitarios o la movilización de masas para omitir o alterar las reglas institucionales, concentrar la autoridad política y debilitar a sus oponentes. Aunque los líderes plebiscitarios pueden estimular la movilización popular, la dirigen o controlan desde arriba.

¿En qué medida se encuentran estas diferentes orientaciones en la izquierda latinoamericana contemporánea? Con la excepción parcial de Bolivia, las alternativas democráticas radicales basadas en la participación popular y de base han hecho poco progreso más allá del nivel municipal. Más allá de la retórica, la movilización popular ha sido en general muy localizada o débil para ejercer mucha influencia en la política a nivel nacional. En el caso de Venezuela, la movilización popular ha sido generalizada, pero está sujeta a formas de control de arriba hacia abajo que socavan su autonomía política y plantean amenazas potenciales a la competencia pluralista. Como sugiere el capítulo 7, el reto de traducir la participación de base en una más amplia y más profunda experiencia democrática, que es a la vez popular y plural, sigue siendo un objetivo atractivo pero difícil de alcanzar.

Los enfoques liberales y plebiscitarios de la democracia, sin embargo, estuvieron presentes en la década de 2000, y a menudo estaban en conflicto entre sí. Los gobiernos de izquierda examinados en este estudio varían en su grado de adherencia a las reglas establecidas del juego democrático, sus compromisos con el cambio institucional y su respeto por los derechos de las minorías políticas. No es sorprendente que esta variación dentro de la izquierda tienda a asociarse con atributos del régimen más amplios. Donde los partidos de izquierda establecidos compiten dentro de regímenes democráticos y sistemas de partidos que son relativamente consolidados – a saber, en Chile, Brasil y Uruguay – los enfoques democrático liberales han predominado. Por el contrario, las tendencias plebiscitarias han surgido en los movimientos o los líderes de izquierda que han sido recientemente generados por la crisis de los regímenes democráticos y la ruptura de los sistemas de partidos tradicionales, en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

En suma, los gobiernos de izquierda en América Latina varían considerablemente en el periodo 1998-2010, tanto en sus políticas económicas como en sus orientaciones hacia las instituciones democráticas. Una cuestión importante explorada en este volumen es cómo explicar esta variación. Nuestra afirmación central, que se desarrolla más en la conclusión, es que la diversidad entre los gobiernos de izquierda en la América Latina contemporánea tiene sus raíces en los caminos históricos que llevaron a los partidos y movimientos de izquierda al poder. Los partidos de izquierda establecidos que han experimentado un régimen militar represivo y la crisis de la deuda eran mucho más propensos a trabajar dentro de los modelos macroeconómicos (ortodoxos) y disposiciones constitucionales (liberales democráticas) heredados; los nuevos partidos y movimientos que surgieron en contextos de democracias en crisis y la reacción popular contra el neoliberalismo eran más propensos a abandonar la ortodoxia económica por la heterodoxia o el estatismo y el uso de medios plebiscitarios para desafiar el orden constitucional existente.

Plan del volumen

Los casos estudiados en este volumen demuestran ampliamente que las diferentes alternativas de izquierda han sido condicionadas por sus experiencias formativas y los contextos políticos y económicos en los que ascendieron al poder estatal. Antes de pasar a los estudios de caso, sin embargo, la Parte 1 proporciona una serie de capítulos temáticos sobre las principales cuestiones teóricas relacionadas con el giro a la izquierda. En el capítulo 1 Jason Arnold y David Samuels analizan la opinión pública y la izquierda, y en el capítulo 2 María Victoria Murillo, Virginia Oliveros, y Milan Vaishnav exploran las condiciones asociadas con la adopción de políticas de izquierdas. Kurt Weyland (capítulo 3) y Robert Kaufman (capítulo 4) exploran la variación en las alternativas de políticas macroeconómicas, mientras que Jennifer Pribble y Evelyne Huber (capítulo 5) hacen lo mismo con la política social. Samuel Handlin y Ruth Berins Collier (capítulo 6) proporcionan un estudio comparativo de las organizaciones de los partidos de izquierda y sus redes sociales; y Benjamin Goldfrank (capítulo 7) y Deborah Yashar (capítulo 8) examinan las implicaciones del giro a la izquierda para la participación popular y la ciudadanía, respectivamente.

La Parte 2 del volumen se centra en los casos. Los capítulos 9-11 se centran en la turbulenta región andina, con capítulos sobre Venezuela (capítulo 9, por Margarita López Maya), Bolivia (capítulo 10, por Raúl Madrid) y Ecuador (capítulo 11, por Catherine Conaghan). Los capítulos 12-15 centran la atención en los casos del Cono Sur y Brasil, como Argentina (capítulo 12, por Sebastián Etchemendy y Candelaria Garay), Brasil (capítulo 13, por Wendy Hunter), Chile (capítulo 14, por Kenneth Roberts) y Uruguay (capítulo 15, por Jorge Lanzaro). También se incluye un capítulo sobre Perú (capítulo 16, por Maxwell Cameron), el cual comparte rasgos en común con los otros casos andinos pero sin embargo es un valor atípico a la tendencia regional de victorias de la izquierda. Así pues, el caso peruano nos ayuda a identificar los factores que han impedido que otros países se unan al giro a la izquierda. En conjunto, estas contribuciones arrojan nueva luz sobre las condiciones que llevaron a la izquierda al poder, así como aquellas que han dado forma a lo que hace la izquierda con ese poder. Es a estas preguntas que nos referimos a continuación.