

# Cambio político en América Latina

## Restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica

J. Álvaro Cálix R.

DICIEMBRE 2017

- Se podrá objetar numerosas decisiones de los llamados Gobiernos progresistas de América Latina, pero sería un error dejar de reconocer las palpables reducciones en la incidencia de la pobreza, los estímulos al mercado interno, los ajustes salariales y la mejora en el acceso a bienes públicos que habían sido mermados por las políticas neoliberales.
- Pero también es cierto también que la coyuntura favorable no se aprovechó para sentar las bases hacia la transformación de la matriz productiva, más bien se ha afianzado la primarización de las economías latinoamericanas, incluyendo el aumento de los conflictos socio-ambientales en los territorios sujetos a la presión extractivista.
- El momento actual es oportuno para reflexionar, con un pleno sentido autocrítico, sobre los aciertos, errores y desafíos del heterogéneo campo progresista, y sobre esa base redefinir e impulsar un proyecto de transformación social-ecológica. Pero ese impulso nunca vendrá por generación espontánea, ni mucho menos por la buena voluntad de grupos poderosos. Sólo puede ser el resultado de una plataforma popular heterogénea que, con capacidad de planteamiento, organización y acción política, articule fuerzas para forjar acuerdos sociales inéditos en Latinoamérica.
- Esa es la tarea de la política, y que mejor que hacerla en democracia, en una democracia que supere las falencias de lo meramente electoral y las falacias de la representación sin participación, pero también que supere las trampas de la participación convertida en tutelaje clientelar.

## Índice

---

<b>1. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Aspectos geopolíticos de alcance global .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Las mutaciones políticas en América Latina .....</b>	<b>6</b>
<b>3.1. Los recientes cambios en el tablero político regional.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Las estrategias y orientaciones políticas de las gestiones progresistas.....</b>	<b>11</b>
<b>4.1. Las estrategias políticas para el acceso y mantenimiento         en el poder de gobierno.....</b>	<b>11</b>
<b>4.2. Una aproximación a la orientación programática de los Gobiernos         progresistas .....</b>	<b>15</b>
<b>5. Consideraciones finales .....</b>	<b>18</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>28</b>



## 1. Introducción

La transformación social-ecológica de Latinoamérica no es una aspiración que pueda darse por generación espontánea, requiere condiciones de viabilidad política en el plano nacional, subregional y regional. Las transiciones hacia un cambio virtuoso en la especialización productiva y la justicia social y ambiental necesitan, como condición *sine qua non*, amplios acuerdos societales y una capacidad institucional para procesarlos. La democratización experimentada por la región desde las dos últimas décadas del siglo xx ha permitido, como regla general, escenarios de mayor estabilidad política, pero sin que se hayan sentado las bases para superar los rezagos históricos y la exclusión.

Durante el siglo en curso, el llamado *ciclo de Gobiernos progresistas*, con todos los contrastes, tensiones y ambigüedades que su mención supone, ha permitido avanzar en determinados desafíos sociales, económicos y políticos, gracias a la combinación de factores externos e internos que permitieron logros notables en beneficio de amplias franjas de población. No obstante, al cambiar las condiciones económicas externas, las limitaciones y contradicciones del ciclo no tardaron en aflorar. Hoy es un momento oportuno para repensar los alcances y limitaciones de las gestiones progresistas, también llamadas *posneoliberales*. Se está, entonces, ante un nuevo contexto que, con los aciertos y errores de estos años, amerita un punto de inflexión que minimice el riesgo de regresiones sociales —como las que comienzan a verse en Brasil y Argentina—, pero que, sobre todo, también ajuste y enmiende ahí donde el actual ciclo de Gobiernos muestra sus principales flaquezas.

A partir del análisis general del ciclo progresista, este ensayo pretende contribuir a la reflexión y discusión sobre las condiciones políticas para la transformación de las sociedades latinoamericanas. Consta de cuatro apartados principales. En el primero, se pasa revista a ciertos aspectos de la coyuntura geopolítica global y su relación con el desempeño de la región. El segundo aborda las mutaciones políticas en América Latina, con énfasis en las condiciones sociales y los hitos electorales que permitieron la emergencia y permanencia de Gobiernos que han confrontado, en mayor o menor medida, la racionalidad neolibe-

ral. El tercer apartado se aproxima a las estrategias y orientaciones políticas de los mencionados Gobiernos. Por último, el cuarto esboza cinco reflexiones estratégicas a partir de la síntesis de los apartados anteriores.

Cabe mencionar que el texto no pretende un análisis exhaustivo de casos nacionales, mucho menos establecer juicios de valor sobre la gestión de los Gobiernos considerados; más bien, procura una visión panorámica que agrupe rasgos y tendencias, a fin de obtener una perspectiva regional, con todas las limitaciones que esto supone. La premisa subyacente de este ensayo plantea que sólo con ciertos atributos democráticos se pueden alcanzar bases sustentables para equilibrios sociometabólicos que, antes que otros propósitos, hagan posible la reproducción de la vida digna de la población.

## 2. Aspectos geopolíticos de alcance global

De la bipolaridad que caracterizó el periodo de la guerra fría, se pasó a una etapa de transición con signo unipolar —hegemonizada por los Estados Unidos—. Durante la segunda mitad del siglo xx, se observan fuertes presiones hacia un mundo multipolar, pese a las resistencias del *statu quo* global (Dierckxsens, 2015; Palacios, 2011). Sin embargo, esa tendencia no se concreta todavía en la institucionalización de un multilateralismo que procese de mejor manera los nuevos conflictos mundiales.

Por supuesto, la creación del G20, en 1999 —en tanto espacio de encuentro entre las potencias tradicionales y las emergentes—, es un indicio notable de lo que podrían ser los futuros cursos de acción de la gobernanza global en contextos dinámicos de reconfiguración hegemónica. Con todo, Estados Unidos mantiene la condición de superpotencia, aunque enfrenta a un adversario con alto potencial de disputa: China. Además, Rusia —si bien no en la magnitud del siglo pasado— parece recuperar su etiqueta de importante actor global, luego de los impactos que sufrió tras la fragmentación de la antigua URSS.

Se supondría que, en la actual encrucijada global, el papel de la Unión Europea tendría que marcar



la diferencia, pues se ha reconocido a Europa como una potencia normativa. Este reconocimiento tuvo mucha relevancia en los últimos veinticinco años del siglo anterior, dado su liderazgo en las ideas, instituciones y normas que propenden hacia el multilateralismo. Hoy, en la segunda década del siglo XXI, la influencia de la Unión Europea ha decrecido y su crisis interna se libra justo cuando el mundo presenta signos innegables de una transición de poderes globales (Barbé, 2014). De cualquier forma, la reconfiguración que experimente Europa, y en particular la Unión Europea, será un factor clave para decantar el rumbo del nuevo orden global.

Mientras tanto, gran parte del *establishment* de Estados Unidos sigue creyendo a pie juntillas en la excepcionalidad de ese país, tesis según la cual su liderazgo planetario sigue resultando indispensable e insustituible. Esta postura confronta las tendencias hacia una geopolítica inter pares que procure nuevos equilibrios respecto de los actuales conflictos intercapitalistas. El relativo declive que Estados Unidos ha experimentado durante el siglo XXI ha obligado a sus Gobiernos a repensar las estrategias. Con claridad, se observa el interés mostrado en confrontar a Rusia, en Europa del Este, y a la vez, concentrar esfuerzos en Asia para contrarrestar el inminente avance de China como potencia regional y futura superpotencia global. La elección de Donald Trump, en noviembre de 2016, acarrea desde ya un sinuoso debate sobre la estrategia estadounidense más idónea para conservar su hegemonía. Su discurso de campaña enfatizó la intención de rehuir inmiscuirse en conflictos y guerras que impliquen cuantiosos costos para el Gobierno estadounidense; no obstante, los primeros meses de su mandato continúan o profundizan la inercia de las administraciones precedentes. De no mediar acuerdos razonables en el corto plazo, sigue siendo plausible la hipótesis del riesgo de escalamiento de conflictos regionales hacia conflagraciones globales. Los casos de Corea del Norte y Siria son, por ahora, los sustentos más robustos de esa hipótesis.

Sin perjuicio de que se diluciden en el corto plazo las posturas que podrá sostener el nuevo Gobierno de Estados Unidos hacia los tratados multilaterales de comercio e inversión —ya se ha retirado del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP,

por sus siglas en inglés)— y sobre el tipo de relaciones diplomáticas que mantendrá con Rusia y China, desde ya resulta claro que Trump será un obstáculo para avanzar en los acuerdos globales sobre derechos humanos, cambio climático y la cuestión migratoria.

La crisis económica de 2008 vino a debilitar aún más la supremacía estadounidense, arrastrando también a sus, hasta ahora, baluartes aliados: la Unión Europea y Japón. No obstante, pese a la crisis, no debe pasarse por alto que Estados Unidos sigue preservando el estatus de única superpotencia global. Posee todavía la economía más grande del planeta —en términos del PIB, sin ajustar por paridad adquisitiva—, concentra la mayor porción de patentes de innovación en tecnologías estratégicas de punta —por el alto potencial de agregación de valor y encadenamiento productivo— y, por si esto fuera poco, su poderío militar es el más contundente, ya desde el hecho de que su presupuesto supera de lejos a los países que le siguen en este renglón (Dierckxsens, 2015). Ahora bien, cuando se menciona su declive relativo, se alude al hecho de que ya no cuenta con el poder de imponer su voluntad, como ocurrió en el estadio unipolar de los años noventa. Sus adversarios globales y regionales han alcanzado mayor espacio de resistencia y acción. El atasco de sus recientes empresas bélicas en el Medio Oriente y, por otra parte, las expectativas económicas que ha generado la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*), impulsada por China, son dos indicios fiables de su pérdida de centralidad en la arena mundial.

El choque de intereses entre quienes desean preservar la unipolaridad y las presiones de otros Estados por un orden multipolar explican, en buena medida, el núcleo de conflictos de la geopolítica mundial (Kucharz, 2016). Tampoco se trata, de manera simplista, de un juego suma cero; más allá de los intereses nacionales, los intereses corporativos transnacionales entrañan complejas interacciones económicas que, por momentos, tienden a desdibujar el peso de los Estados-nación para subordinarlos a las necesidades del capitalismo global.

El traslape de los intereses nacionales con la dinámica expansiva del capital se ha exacerbado a raíz de la crisis económica en curso. Este fenómeno ex-



plica, en buena medida, la emergencia de partidos políticos y candidaturas, en Europa y en Estados Unidos, con propuestas conservadoras que dicen oponerse al regionalismo abierto; cuestionan la relocalización masiva de las fábricas fuera de los países industrializados y la sobrespeculación financiera; y estigmatizan las corrientes migratorias de los países más pobres hacia las regiones más desarrolladas.<sup>1</sup> Dicho sea de paso, el panorama económico no parece que vaya a mejorar de manera ostensible, al menos durante esta década, por lo que se mantendrían latentes los factores que provocan las nuevas tensiones y conflictos.

En ese contexto, hay que volver la mirada al desempeño sociopolítico de Latinoamérica. El proceso de negociaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba —que ahora parece truncado con el Gobierno de Trump—, así como los acuerdos de cese al fuego entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), muestran que la región está viviendo importantes reacomodos, tanto en las relaciones continentales como en las dinámicas nacionales (Serbin, 2016). Pero lo más relevante durante el siglo XXI es que buena parte de los países que la conforman aprovecharon un mayor margen de maniobra para impulsar medidas de política nacional, subregional y regional que les permitiesen algún grado de autonomía.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que Estados Unidos sigue ponderando a la región como una zona de resguardo y provisión de recursos estratégicos, por lo que trata de revertir el terreno perdido durante el auge de los llamados Gobiernos posneoliberales. En contraste, la pérdida relativa de hegemonía norteamericana en la región también ha sido vista

por otras potencias extracontinentales, en particular China, como una oportunidad para acrecentar su influencia económica, mediante importaciones de materias primas, inversiones y líneas de crédito en favor de las urgidas economías sudamericanas que, altamente dependientes de la exportación de *commodities*, han sido golpeadas por la caída de precios.

Estas restricciones y oportunidades externas presionan el contexto político de la región y explican, en parte, los cambios de timón en la orientación política que han tenido varios de sus Estados, con especial énfasis en las regresiones sociales ocurridas en Argentina y Brasil en 2015 y 2016.<sup>2</sup> Pese a ciertas iniciativas, Latinoamérica sigue a la deriva en este momento de agitación mundial. Los sistemas de integración regional y subregional creados en este siglo son débiles tanto frente a la inercia de factores extrarregionales como ante los cambios de orientación política en los países latinoamericanos. Recientes modelos de cooperación y diálogo político multilateral —como la Unión de Naciones del Sur (Unasur), de 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), de 2010—, pese a ser la evidencia de esfuerzos hacia una mayor autonomía regional, acusan una considerable dependencia de las cumbres presidenciales, *vis a vis* con el escaso desarrollo de una institucionalidad supranacional robusta, a salvo de los cambios de Gobierno en los países miembros (Celi, 2016).

En Latinoamérica no hay Estados con el interés y la capacidad suficientes para ejercer un liderazgo orientado hacia esquemas de integración regional y subregional más sólidos, menos retóricos o que, en el otro extremo, superen la reducción de la cooperación a las cuestiones del comercio. El peso de los intereses nacionales y extrarregionales boicotea esquemas multilaterales más sólidos. La fragmentación de la acción conjunta de los países favorece que

1 El surgimiento de expresiones conservadoras y xenófobas en Europa ha sido exacerbado por las propias contradicciones y secuelas del capitalismo global. Es una buena noticia que, entre 2016 y 2017, los partidos de extrema derecha han sido contenidos en las urnas en Austria, Holanda y Francia, como también se espera sean detenidos en las elecciones parlamentarias alemanas en septiembre de 2017. Sin embargo, en tanto sigan latentes las condiciones sociales que dan lugar a estas formaciones políticas, y mientras el bloque progresista siga sin articular una propuesta creíble de cambio profundo, sería erróneo dar por extinguidos los brotes contemporáneos de extrema derecha.

2 Los retrocesos en estos países aluden a que, tras las medidas de ajuste de los Gobiernos de Macri y Temer, la pobreza y la desigualdad han aumentado considerablemente, así como la transferencia de la riqueza a los sectores más ricos, como efecto de las medidas políticas adoptadas. Para superar el estancamiento económico, el Gobierno brasileño ha privilegiado la flexibilización laboral, el ajuste del gasto social y el menoscabo al sistema de pensiones (Véase Salvia, Bonfiglio y Vera, 2017; Peres, 2017; Schuster, 2017).



estos sean vistos como *tierra de conquista*, en lugar de pares para entablar acuerdos más simétricos.

Esta limitación de la región agudiza su dependencia económica de terceras regiones y la hace más susceptible a la injerencia geopolítica de las principales potencias del mundo —tanto de las tradicionales como de las emergentes— (Schnake, 2010). Sin lugar a dudas, a Latinoamérica le convendría afianzarse como región en temas estratégicos, a la vez que dé respaldo a iniciativas globales que promuevan un multilateralismo democrático.

### 3. Las mutaciones políticas en América Latina

La crisis económica global y las limitaciones de la democracia procedimental ameritan repensar los marcos de interpretación para promover un cambio social incluyente, sobre todo en sociedades como las latinoamericanas, que siguen siendo, pese a la ola de Gobiernos de tono progresista, las más desiguales del planeta en la distribución de la riqueza (Cáliz, 2016; OXFAM, 2016).<sup>3</sup>

A mediados de los años noventa del siglo XX, el panorama para la izquierda lucía desolador en todo el mundo, sin ser América Latina la excepción: el derrumbe del llamado *socialismo real* en la URSS y la Europa del Este, la puesta a la defensiva de los Estados de bienestar de corte socialdemócrata, las crisis que atravesaba la Revolución cubana y el atropellado final de la Revolución sandinista, fueron hitos que fijaron la necesidad de replantear la acción política

---

3 Es usual referirse a la desigualdad en términos de distribución del ingreso y de la riqueza. También habría que considerar las brechas en la distribución de la tierra. En ambas dimensiones, América Latina resulta ser la región más desigual del planeta. Según OXFAM (2016, pp. 21-23), con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), América Latina exhibe el reparto de la tierra más desigual del mundo. Su coeficiente de Gini aplicado a la tenencia de la tierra alcanza 0.79, en contraste con el de Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). En América del Sur, la cifra supera el promedio regional, al alcanzar un valor de 0.85, en tanto que América Central registra un valor apenas debajo del promedio (0.75). Asimismo, se estima que el 1% de las unidades productivas de América Latina posee la mitad de las tierras agrícolas.

de las izquierdas. Sin que apareciese con nitidez la cristalización de nuevos enfoques, América Latina ha mostrado, en lo que va del presente siglo, ideas y prácticas que, con sus altas y bajas, con sus aciertos y contradicciones, han servido para vislumbrar proyectos emancipadores en un mundo agotado por la inercia del capitalismo en su fase neoliberal.

Por supuesto que el agotamiento del proyecto neoliberal no asegura *per se* el triunfo de un proyecto alternativo. En primer lugar, acceder a cuotas de poder dentro de los Estados no supone revertir de modo automático el poder que ostentan las élites tradicionales sobre los procesos económicos, sociales, jurídicos y culturales (Stolowicz, 2004). En Latinoamérica, especialmente en su cuadrante sur, durante la primera década del siglo en curso, un variopinto espectro de fuerzas autoidentificadas como de izquierda accedió al Gobierno por la vía electoral. Hubo una aceptación básica de las reglas de juego de la democracia liberal, pero, sobre todo en las experiencias de la región andina, se objetaron los alcances de la democracia procedimental por sus limitaciones para avanzar hacia una democracia incluyente en el plano político, social, cultural y económico.

Sin embargo, la crítica a la democracia liberal no supuso un avance inequívoco hacia formas cualitativamente superiores. En países con escasa tradición democrática, se corre el riesgo de que las quejas hacia el minimalismo desemboquen en la creación de estructuras participativas de orden clientelar, con reducidos campos de acción para el disenso y el cuestionamiento a los líderes. Esta cautela no niega la ampliación o redefinición del sistema redistributivo ocurrido en algunos países, ni la mayor politización de los sectores populares; no obstante, el *ethos* democrático parece ser todavía escaso en Latinoamérica.

Por otra parte, las corrientes neoliberales apostaron, sin más, por la desregulación económica, la privatización, la flexibilidad laboral extrema, la renuncia al principio de progresividad fiscal y, no menos importante, se esmeraron en moldear el régimen democrático a la rotación y alternancia propia del elitismo competitivo, sin importar cuán y cuánta gente se hallase excluida de la participación política efectiva. Las fuerzas progresistas se enfrentaron (y se siguen enfrentando) a la disyuntiva entre administrar tem-



poralmente la crisis del capitalismo neoliberal o dar un paso adelante —sin que eso suponga un salto al vacío— para ofrecer propuestas que se conviertan en un punto de inflexión para comprender y gestionar los desafíos de las sociedades latinoamericanas.

La política contestataria tiene que ver con la denuncia de las injusticias y la movilización de los sujetos excluidos. Dentro de la acción política, tiene un peso sustancial la correlación de fuerzas. Empero, es necesario enfatizar que la política, desde cualquier perspectiva, es también generación de ideas y capacidades para ajustar, cambiar y aplicar con éxito las políticas públicas. Tal vez ese es el principal reto de las izquierdas: cómo avanzar en la capacidad de concebir y desarrollar una propuesta, en efecto, alternativa, *vis a vis* con la correlación de fuerzas que se refleja en el tablero de poder material y simbólico. Superar ese reto no compete de manera exclusiva a las viejas élites o a las denominadas vanguardias de izquierda. Es preciso acudir a las experiencias —desafortunadamente aisladas y que no hemos estudiado lo suficiente— de redes, grupos y movimientos sociales que han logrado generar esquemas y respuestas creativas para superar ciertas condiciones de subordinación.

Ahora bien, es contraproducente evaluar un proyecto de izquierda por una mera coyuntura. En realidad, habrá que observar con lupa el tipo de acumulación de fuerzas que se está gestando para consolidar, a largo plazo, las metas de un proyecto político. Esto implica analizar el desempeño histórico de las variables del contexto, la correlación de fuerzas y el grado de maduración de la población para avanzar hacia sociedades más cohesionadas. Lamentablemente, se dispone de poco tiempo. Si la ola progresista que hoy mece a la región no muestra resultados, ni persuade a la ciudadanía con horizontes de futuro más justos, viables y sustentables, las fuerzas políticas reaccionarias, que ahora lucen agazapadas en varios países, pueden, como ya empieza a verse, revertir el tablero político de la región, sea por la vía electoral, como en Argentina, o por la vía de maniobras políticas que encubren verdaderos golpes de Estado, como ocurrió en Brasil con el derrocamiento de la presidenta Dilma Rousseff.

El declive del *boom* de las materias primas que sostuvo la amplitud de las políticas sociales de los Gobiernos progresistas es una amenaza para la eficacia y legitimidad de sus mandatos. La lección que queda es que la región debe priorizar, diversificar y cualificar sus fuentes de crecimiento y afinar gradualmente sistemas tributarios progresivos, a la vez que fortalece y amplía los mercados subregionales y regionales, para no depender tanto de los vaivenes de los precios de las materias primas. Otra lección que se rescata es advertir que el aumento del consumo de varios millones de latinoamericanos, principalmente en Brasil y Argentina, no es un indicador que garantizará la lealtad electoral de esos nuevos segmentos sociales. Si no se enfrentan la alienación consumista y la modificación de las demandas de los nuevos estratos medios, esa misma población puede volcar sus preferencias políticas hacia quienes la seduzcan con la promesa de aumentar su espectro de consumo y seguridad, aunque sea a costa de sacrificar las estructuras de redistribución renovadas a partir del decenio anterior.

No es tiempo de idealizar un sujeto único emancipador. La política ya no tiene un referente singular. Ningún movimiento, partido o espacio político organizado puede aspirar a representar verticalmente la complejidad de todas las subjetividades sociales. Pero aceptar la ausencia de ese sujeto único no significa renunciar a los esfuerzos de articulación de los sujetos excluidos. Es un tiempo propicio para delinear estrategias democráticas de acumulación de fuerzas, procesando de modo horizontal demandas comunes, pactando respeto ante las discrepancias secundarias e impulsando acuerdos para revertir las contradicciones fundamentales del sistema. Una política de izquierdas es una política de inclusión y debate permanente, como preludio a la acción colectiva transformadora.

En pleno auge del neoliberalismo, Latinoamérica fue una región en la que destacó la oposición de movimientos sociales, urbanos y rurales, a las me-



didadas más drásticas del enfoque neoliberal.<sup>4</sup> Estas luchas, de manera directa o indirecta, repercutieron para que, a finales de los años noventas, comenzaran a gobernar partidos y candidaturas que cuestionaban los impactos que la liberalización extrema y la reducción acrítica del rol estatal causaron a la mayoría de la población.

El ciclo de resistencia de las fuerzas progresistas sirvió de catapulta para un conjunto de partidos que, una vez en el gobierno, contaron a su favor con el notable incremento de precios de materias primas estratégicas —minerales y metales, combustibles fósiles y ciertos monocultivos—, en gran parte, debido a la expansión de la demanda de China y otros países asiáticos. Esta ventaja les permitió concretar cambios en las políticas públicas para mejorar los programas de protección social y ampliar la infraestructura pública. Se podrá objetar numerosas decisiones de los llamados Gobiernos progresistas de América Latina, pero sería un error dejar de reconocer las palpables reducciones en la incidencia de la pobreza, los estímulos al mercado interno, los ajustes salariales y la mejora en el acceso a bienes públicos que habían sido mermados por las políticas neoliberales (Sierra, 2011).

Empero, es cierto también que la coyuntura favorable no se aprovechó para avanzar en la transformación de la matriz productiva, más bien se ha afianzado la primarización de las economías latinoamericanas (Cypher, 2014; Gudynas, 2011). La región siguió eludiendo el desafío de transitar desde economías basadas en la producción de materias primas hacia economías con una mayor y más sustentable agregación de valor en sus bienes y servicios. Además, debido en mucho a los delicados equilibrios políticos, los Gobiernos progresistas, en general, no

---

<sup>4</sup> El ciclo de protestas que impugnó el modelo neoliberal registra, entre sus principales episodios, la irrupción del zapatismo en México (1994); las protestas y levantamientos liderados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie), entre 1998 y el 2000; el movimiento popular en Costa Rica en contra del Combo Energético (paquete de leyes que pretendía la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad), en el 2000; el movimiento Piqueteros y otras acciones colectivas en Argentina (2001-2002) y los alzamientos populares en Bolivia, durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas” (2000-2003).

podieron o no pretendieron evitar que una parte de las oligarquías continuara enriqueciéndose gracias a la estrategia de captura de rentas (*rent seeking*). Tampoco ha de pensarse que modificar el patrón de especialización productiva depende de la mera voluntad de los Gobiernos nacionales, ni que es un cambio que se logra de la noche a la mañana. En realidad, es un proceso en el que intervienen múltiples variables internas y externas a la región. Justamente de esa complejidad proviene el reclamo a estos Gobiernos por no haber impulsado con contundencia políticas que sentaran las bases de un cambio productivo.

Por otra parte, la estrategia de crecimiento a base de materias primas ha implicado graves impactos negativos en la sociedad y en la naturaleza. Prueba de ello es la proliferación de conflictos socioambientales que, a falta de un adecuado procesamiento democrático, han despojado de sus medios de vida a comunidades campesinas e indígenas en todos los países de Latinoamérica.

### 3.1. Los recientes cambios en el tablero político regional

El ciclo electoral favorable a las variopintas fuerzas progresistas o de izquierda —también denominadas Gobiernos posneoliberales— tiñó el mapa político de Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Honduras y El Salvador. En efecto, en 2008, la ola de Gobiernos electos en las urnas —que en mayor o menor medida han intentado desafiar los supuestos del canon neoliberal— llegó a contabilizar once presidencias que conformaban un amplio arco progresista en el conjunto de dieciocho Estados latinoamericanos (Stokes, 2009). No se trata aquí de evaluar en rigor el grado de consistencia y coherencia de cada uno de los Gobiernos que adoptaron, con diversa tonalidad, ciertas medidas antineoliberales, pero se rescata su predisposición a plantear políticas —si bien no siempre exentas de contradicciones— que tuviesen como objeto reposicionar, entre otros aspectos, el papel del Estado, la integración latinoamericana y el aumento de la inversión social.

El auge de los llamados Gobiernos posneoliberales dio inicio en 1998, con el ascenso presidencial de



Hugo Chávez en Venezuela (y sus posteriores reelecciones en 2002, 2006 y 2012), seguido por la victoria en Brasil de Lula da Silva —candidato presidencial del Partido de los Trabajadores—, en 2002, reelecto en 2006 y luego sucedido por Dilma Rousseff, electa también para dos mandatos: 2010 y 2014. Por su parte, en Argentina inició el periodo kirchnerista con Néstor Kirchner, electo en 2003, y continuó con el doble mandato presidencial de su cónyuge Cristina Fernández (2006-2010 y 2011-2015). En Uruguay, después de varios intentos, el Frente Amplio ganó en forma consecutiva tres elecciones presidenciales, primero en 2004, para permitir el ejercicio presidencial de Tabaré Vázquez; después, José Mujica, en 2009; y más tarde, la reelección de Tabaré Vázquez en 2015. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) se adjudicó las elecciones presidenciales de 2005 con el candidato Evo Morales, reelecto para dos periodos más, en 2009 y 2014. En Ecuador, Rafael Correa, del Partido Alianza País, llegó a la presidencia en 2006, y fue reelecto en 2009 y 2013, mientras que en 2017 su partido volvió a ganar unas reñidas elecciones en segunda vuelta que llevaron a la presidencia a Lenín Moreno. El Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) ganó las elecciones presidenciales en Nicaragua en 2006, con Daniel Ortega como candidato, quien fue reelecto en 2011 y 2016. En Paraguay, el obispo católico Fernando Lugo, apoyado por una coalición de izquierda, se alió con el tradicional Partido Liberal y de esa forma obtuvo una mayoría electoral que le permitió llegar a la presidencia, poniendo fin, dicho sea de paso, a seis décadas de gobierno (entre dictaduras y Gobiernos electos) del Partido Colorado. Mientras tanto, en El Salvador, tras cuatro elecciones presidenciales dominadas por el partido conservador Alianza Republicana Nacionalista (Arena), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) dominó las elecciones presidenciales en 2009 y 2014, hecho que permitió la presidencia de los candidatos Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, respectivamente (Bringel y Falero, 2016; Rho, 2016; Stoessel, 2014; Stokes, 2009).

Puede mencionarse también el caso chileno, pese a las dificultades para encasillar a las alianzas políticas que emergieron en el plano electoral en contra de la dictadura de Pinochet y de la rígida demarcación política y económica que dejó su régimen. No obs-

tante, es relevante destacar el peso de los partidos de centro-izquierda en la Concertación de Partidos por la Democracia que, con la alternancia de candidatos demócrata-cristianos y socialistas, ganaron de manera consecutiva cuatro elecciones presidenciales, permitiendo así que estas fuerzas políticas gobernarán desde 1990 hasta 2010, año en el que, al perder las elecciones en segunda vuelta frente a la oposición de centro-derecha, ocupó la presidencia Sebastián Piñera. La Concertación, tras la derrota de 2010, amplió su alianza con partidos de izquierda —incluyendo el Partido Comunista— y conformaron la Nueva Mayoría, que venció en las elecciones de 2013, llevando por segunda vez a la presidencia a Michelle Bachelet. Ahora, la coalición de centro-izquierda presenta fisuras de gravedad que ponen en riesgo su continuidad y abren espacios para nuevas reconfiguraciones progresistas en Chile.

La democracia, entre otros atributos, implica la posibilidad de alternancia en el poder político, de manera que los cambios de partido en el Gobierno son parte del juego democrático. El problema surge cuando los procesos de cambio en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas no se logran afianzar y concretar en pactos sociales más o menos estables. Al no institucionalizarse los cambios inclusivos, la alternancia en favor de las élites tradicionales es, a todas luces, una amenaza de retroceso para los incipientes procesos de transformación. Aquí estriba uno de los principales desafíos para las democracias latinoamericanas: lograr una alternancia de Gobiernos sin rupturas ni regresiones en el acumulado de derechos y garantías ciudadanas.

Queda en evidencia que las debilidades para la renovación partidaria progresista, tanto de partidos como de cuadros políticos, facilita el desgaste de los proyectos posneoliberales, situación que en los últimos años se ha visto exacerbada por las coyunturas económicas adversas, la actualización estratégica de las élites y la reincidencia en ciertos errores y desviaciones en la gestión de Gobiernos que enarbolan las opciones de cambio social. En ese sentido no debe-



ría extrañar que el ciclo electoral favorable perdiera fuerza y se enfrente hoy a riesgos considerables.<sup>5</sup>

Los golpes de Estado en Honduras y Paraguay en 2009 y 2012, respectivamente, fueron los primeros síntomas visibles del reflujo conservador en la región latinoamericana. Ni Manuel Zelaya (Honduras), ni Fernando Lugo (Paraguay), representaban ciertamente un giro decidido hacia políticas de izquierda, pero sí impulsaron iniciativas de inclusión que alarmaron a las oligarquías de ambos países, lo cual, aunado al apoyo de las derechas continentales, permitió un abrupto final de los dos Gobiernos. A partir de ahí, encontramos otras señales de agotamiento del ciclo electoral progresista. En 2014, tras las elecciones seccionales en Ecuador, el Partido Alianza País sólo alcanzó ganar en una de las diez ciudades más pobladas, sin perjuicio de que continuó siendo la fuerza política que obtuvo mayor número de alcaldías y prefecturas, y mejoró, en términos generales, su presencia electoral en el país como conjunto (Le Quang, 2015).

A finales de 2015, Mauricio Macri ganó el balotaje en Argentina, clausurando un ciclo de doce años de peronismo kirchnerista (2003-2015) y, casi en forma simultánea, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) perdió por amplio margen en las elecciones parlamentarias de Venezuela en diciembre de ese año. Tres meses más tarde, en febrero de 2016, Evo Morales perdió el referéndum en el que se jugaba la posibilidad de una nueva reelección de su mandato.<sup>6</sup> Luego, en 2016, mediante un artificioso *impeachment*, las fuerzas políticas reaccionarias del parlamento brasileño lograron, a fines de agosto, destituir a la presidenta brasileña Dilma Rousseff. En este contexto, la elección de Lenín Moreno como presidente del Ecuador, en 2017, juega, por

5 Algunos autores señalan que en el arco progresista se observa un debilitamiento que obedece, sobre todo, al desgaste de las élites en el poder, el impacto de la corrupción y el cese o estancamiento de los ciclos económicos favorables (Marín y Muñoz, 2016).

6 En 2015 se realizó el primer balotaje presidencial en Argentina. Macri obtuvo el 51.34% de los votos en la segunda; Daniel Scioli, el candidato oficialista, alcanzó el 48.66%. Además, la Mesa de Unidad Democrática (MUD) obtuvo 112 de los 167 escaños legislativos, suficientes para contar con mayoría calificada en la Asamblea Nacional.

ahora, un importante papel simbólico, a manera de contención de la aparente tendencia a la salida de Gobiernos progresistas en la región.

Como se dijo, estos cambios políticos han supuesto, en general, un retorno, abierto o encubierto, a políticas que procuran recortar tanto el papel redistributivo del Estado como las iniciativas de una integración latinoamericana más solidaria. El reto es la construcción de coaliciones de oposición política que corrijan con firmeza las desviaciones de los progresismos de turno —si estos no quieren revisarse críticamente—, pero impulsando y mejorando la acción redistributiva observada en este periodo.

Existen indicios para señalar que no se está necesariamente ante el final del ciclo político progresista, pero sí ante amenazas y reflujo que plantean desafíos de revisión del camino transitado. Las complicaciones económicas —a raíz, sobre todo, de la disminución drástica de las divisas generadas por las exportaciones de materias primas— no sólo han mostrado los límites del potencial de transformación de las políticas de estos Gobiernos, también han menoscabado su base electoral y el espectro de alianzas coyunturales (Ospina, 2016).

Tampoco les será fácil a los Gobiernos conservadores y neoliberales gestionar los delicados equilibrios sociales que se lograron durante el auge de Gobiernos autodenominados de izquierda. Las condiciones económicas externas siguen siendo complicadas y, de alguna manera, determinados grupos ciudadanos, pese a los déficits de formación de conciencia social emancipadora, podrían ir advirtiendo las diferencias entre uno y otro tipo de gestión política. Ahora bien, si los partidos políticos que hoy son desplazados de los Gobiernos insisten en achacar sus derrotas únicamente a factores exógenos a su gestión, no harán sino favorecer la incertidumbre ciudadana sobre las alternativas de cambio.

Es tiempo de replantear estrategias, en especial aquellas que atañen a: a) la relación con los movimientos sociales, las organizaciones de base y la ciudadanía en general; b) la transición de la matriz productiva; c) la formación de conciencia y opinión pública crítica y solidaria; y d) la relación con el medio am-



biente, tan deteriorado por la manera de habitar y ocupar el territorio.

Una de las principales reflexiones tendría que apuntar a que el campo de acción de la izquierda no puede circunscribirse al plano electoral (Stolowicz, 2004). Concretar los avances electorales en procesos de transformación social-ecológica demanda, sin excepción, una lucha permanente en cada espacio de la vida social donde tengan lugar relaciones asimétricas de poder.

#### 4. Las estrategias y orientaciones políticas de las gestiones progresistas

Además de describir cómo se ha comportado el casillero de Gobiernos progresistas o de izquierda en la región, conviene aproximarse a las estrategias políticas que han utilizado para acceder y mantenerse en el poder durante varios Gobiernos consecutivos. Del mismo modo, es importante identificar, aunque sea de manera general, las orientaciones políticas que estos Gobiernos han ejercido durante su predominio en el siglo XXI. De nuevo, aquí se cautela la heterogeneidad de dinámicas de acceso y ejercicio gubernamental.

##### 4.1. Las estrategias políticas para el acceso y mantenimiento en el poder de gobierno

Las condiciones de posibilidad y los imaginarios de lucha social variaron sustancialmente en las últimas décadas del siglo pasado, al grado de que la vía insurreccional armada se volvía cada vez menos factible y deseable (Stoessel, 2014). La caída paulatina de las dictaduras militares reaccionarias en la región — que culmina con la salida del poder de Stroessner en Paraguay (1989) y Pinochet en Chile (1990)— dio paso a la instauración de Gobiernos electos bajo las reglas básicas de la democracia liberal. Sin que esto significase, en general, una profundización sustantiva de derechos, ni mucho menos de la arena democrática, al menos se abrió una época con mayor respeto a ciertos derechos civiles o políticos, que en los años siguientes representaron un campo de oportu-

nidad para las fuerzas de izquierda en la mayoría de países latinoamericanos.

Podría decirse que en la región convivían dos fenómenos en apariencia contradictorios. Por un lado, la promesa de un proceso de democratización que alterara la inequitativa distribución del poder político y, por el otro, las secuelas del enfoque neoliberal que llevó a la disminución de derechos sociales y económicos, y por ende, a la disminución de la acción estatal para intentar corregir las inequidades sociales. De suerte que la democracia, restringida a una competencia entre élites para hegemonizar el proceso de dominación, pronto encontró límites y resistencias que, luego de múltiples episodios de movilización popular, resquebrajaron, hacia finales de los años noventas, la legitimidad de los Gobiernos neoliberales. Esta combinación de fenómenos generó condiciones propicias para que llegasen a gobernar, por la vía electoral, partidos con un discurso crítico sobre la orientación económica y social de los Gobiernos en turno.

Con independencia del tipo de matriz ideológica, diversas fuerzas políticas denominadas progresistas accedieron a los Gobiernos nacionales. Aquí encontramos un rasgo común a todas ellas: *lo hicieron por la vía de las elecciones*, con las reglas preestablecidas por las élites tradicionales. Esto sucedió incluso con fuerzas políticas que antes estaban constituidas como frentes de guerrilla, como en los casos del FMLN y el FSLN, en El Salvador y Nicaragua, respectivamente. Además, cabe mencionar que Dilma Rousseff, José Mujica, Salvador Sánchez Cerén y Daniel Ortega, antes de llegar a la presidencia de sus países, en alguna época formaron parte de las fuerzas guerrilleras.

La apuesta por la opción electoral dejaba ver dos circunstancias concurrentes: a) la existencia de una mayor tolerancia a los partidos de izquierda para participar en procesos electorales, y b) un horizonte de cambio más estrecho del que planteaban los procesos por la vía de la revolución armada, en tanto que las reglas de democracia electoral —y la arquitectura prevaleciente en los Estados latinoamericanos— condicionan *a priori*, en mayor medida, a los proyectos políticos alternativos.



Más allá de ese rasgo común de haber llegado a la presidencia por la vía electoral, los Gobiernos progresistas muestran importantes diferencias según el tipo de partidos y alianzas políticas que permitieron su ascenso. Sin pretender agotar la descripción de cada variante observada en la región, al menos se pueden distinguir tres formatos utilizados por el progresismo para llegar al Gobierno:

1. *Mediante partidos políticos ya establecidos y con cierta fortaleza acumulada.* Es el caso del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Justicialista en Argentina y el Frente Amplio (FA) en Uruguay.
2. *Mediante partidos políticos de reciente formación que aprovecharon el quiebre del sistema tradicional de partidos para erigirse como mayoritarios.* Es el caso del Movimiento Quinta República (MVR) en Venezuela, luego transformado en el actual Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); el Partido Alianza País (AP) en Ecuador y el Movimiento al Socialismo en Bolivia (MAS).
3. *Mediante partidos que surgieron directamente de las fuerzas guerrilleras, los cuales, tras los acuerdos de paz en sus respectivos países, pasaron a participar en la competencia electoral.* Es el caso de Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador.

En la primera situación, los partidos progresistas de esos países, ubicados en la región meridional del continente, tuvieron en general márgenes de maniobra más restringidos para introducir cambios en las políticas públicas. Esto debido a la existencia de un aparato estatal hasta cierto punto más institucionalizado, con reglas de juego más consolidadas, en paralelo a un complejo equilibrio de fuerzas políticas parlamentarias, incluso en los años en que triunfaron con mayorías más contundentes. Reflejo notable del tipo de restricciones y negociaciones políticas que enfrentan estos partidos son las alianzas del PT de Brasil con el Partido del Movimiento Democrático

Brasileño (PMDB),<sup>7</sup> relación que si bien le permitió ejercer el gobierno, finalmente fue una asociación que neutralizó aún más la agenda reivindicatoria del PT, facilitó el perfeccionamiento de las redes de corrupción que hoy salpican a los Gobiernos de ese partido y, peor aún, el PMDB fue el caballo de Troya que desató los sucesos que más tarde consumaron el *impeachment* contra Rousseff. Resalta, por otra parte, la experiencia uruguaya, donde el Frente Amplio, en un contexto institucional más sólido y en presencia de un balance de fuerzas más simétrico, ha logrado encaminar un proceso de reformas progresistas incrementales.

En la segunda situación, focalizada en tres países andinos, las debilidades del Estado y el colapso del sistema de partidos tradicional permitieron la irrupción de nuevas fuerzas políticas que, en poco tiempo, se volvieron hegemónicas frente a una oposición deslegitimada y dispersa (Moreira, 2017). Estos nuevos partidos de Venezuela, Bolivia y Ecuador se apoyaron, además, en fuertes liderazgos carismáticos que lograron poner en marcha sendos procesos constituyentes con el propósito de recrear un imaginario de refundación en cada una de esas repúblicas. Debe considerarse el hecho de que aunque estos partidos

---

7 El PMDB es un partido de centro derecha de Brasil, creado en 1980 —proviene del Movimiento Democrático Brasileño (1966)—, que jugó un papel importante en contra de la dictadura militar de esa época. Cuenta con una amplia presencia territorial a nivel regional y local, basado en notables redes clientelares y de caciques locales y regionales. Se le considera el partido con mayor afiliación en Brasil. Sin embargo, nunca ha podido ganar una elección presidencial; de hecho, desde su creación, sólo ha participado en dos (con magros resultados en 1989 y 1994). No obstante, su base territorial le ha permitido, desde 1995, formar coaliciones con todos los partidos, las cuales han triunfado en las elecciones presidenciales, permitiéndole obtener mayorías funcionales para ejercer el gobierno (Infobae, 2015; Mainwaring, 1996). Producto de esas alianzas, el PMDB ha tenido ya tres vicepresidentes que, por diferentes circunstancias, han sustituido a presidentes electos de otros partidos que no pudieron terminar su cargo: el vicepresidente José Sarney (presidente de 1985 a 1990) sucedió a Tancredo Neves (fallecido antes de ser ungido presidente); el vicepresidente Itamar Franco (presidente de 1992 a 1994) sucedió a Fernando Collor de Mello, quien por sonados escándalos de corrupción se vio obligado a renunciar al cargo; y el vicepresidente Michel Temer (presidente de 2016 a la fecha) sucedió a Dilma Rousseff tras su destitución.



contaron con un mayor margen de decisión que sus pares en el Cono Sur, confrontan siempre a los poderosos intereses económicos y mediáticos que rechazan, por diversas razones, la orientación y praxis de estos Gobiernos. De los tres países, el partido que hoy enfrenta mayores problemas para gobernar es el PSUV de Venezuela, que afronta una gravísima crisis económica y política debida a múltiples factores, tanto internos como externos a la gestión gubernamental. Los resultados adversos en las elecciones legislativas de 2015 son una de las mayores muestras del debilitamiento del PSUV.

En lo que concierne a la tercera situación, aunque el FSLN y el FMLN provienen del antecedente inmediato de las guerras civiles y los acuerdos de paz en sus respectivos países, las trayectorias de sus experiencias en los Gobiernos difieren en forma sustancial. Por una parte, el FSLN tuvo la oportunidad, como fuerza guerrillera, de ejercer el Gobierno en Nicaragua durante el periodo de 1979 a 1990, luego perdió las elecciones en 1990 ante la Alianza Nacional Opositora y, desde ese momento, el FSLN se convirtió en el partido de la oposición, hasta el año 2006, en que triunfó en los comicios y llevó a la presidencia a Daniel Ortega, con posteriores reelecciones en 2011 y 2016. Por otra parte, el FMLN, tras los acuerdos de paz de 1992, participó en cuatro elecciones presidenciales en las que, durante veinte años, siempre se impuso el partido conservador Alianza Republicana Nacional (Arena). Durante ese tiempo, el FMLN acumuló una base electoral y afianzó importantes resultados en los comicios municipales y legislativos. Finalmente, en 2009 y 2014, obtuvo la presidencia en las elecciones. Mientras el FSLN, liderado por Daniel Ortega, logró, mediante estrategias de diversa índole, hegemónizar el sistema de partidos y controlar el Estado de Nicaragua sin mayores inconvenientes, al FMLN le ha tocado desempeñarse en un sistema de partidos más equilibrado y con un diseño institucional estatal menos propicio para la concentración de poder que ostenta el oficialismo sandinista en Nicaragua. Es llamativo que el FSLN, pese al vasto poder con el que cuenta, no haya promovido un proceso constituyente al estilo de los países andinos; en lugar de eso, ha optado por aplicar tanto su mayoría parlamentaria como la promulgación de decretos presidenciales para ir adecuando normas que afiancen su poder político.

Aparte de las tres modalidades planteadas, puede mencionarse la singularidad del caso chileno, en el que una coalición de partidos de orientación democrata-cristiana y socialdemócrata surgió tras la victoria de la Concertación de Partidos por el No, en el plebiscito que ponía fin a la dictadura de Pinochet. Así, en octubre de 1988, nació la Concertación de Partidos por la Democracia, que agrupaba a un amplio espectro político opositor al régimen dictatorial. Esa coalición resultó avante en las elecciones convocadas para 1989. Desde 1990, la Concertación ejerció cuatro presidencias consecutivas, las primeras dos con un candidato democrata-cristiano (1990-1999) y las siguientes dos con candidaturas de centro-izquierda (2000-2010). Tras su derrota en las elecciones de 2009, que llevó a la presidencia a Sebastián Piñera (2010-2014), la Concertación amplió su conformación e integró a otros partidos de izquierda y pasó a denominarse Nueva Mayoría. Con esta denominación, venció en la segunda ronda de las elecciones de 2013, lo que permitió a Michelle Bachelet su segundo mandato presidencial (2014-2018).

Entre 2006 y 2012, también se observaron dos casos atípicos de presidentes que, siendo respaldados en buena medida por el voto de partidos tradicionales, al llegar al poder exhibieron posturas próximas al arco progresista latinoamericano. Ambos ejercían la presidencia con una base social muy débil como para intentar siquiera desafiar algunos privilegios del *statu quo*. El primer caso es el de Manuel Zelaya, en Honduras, elegido por el tradicional Partido Liberal para el periodo 2006-2010. El mandatario, luego de una serie de decisiones y circunstancias concurrentes, tomó cierta distancia de las cúpulas hegemónicas de su partido y se acercó a la iniciativa Petrocaribe, promovida por el Gobierno de Venezuela, y luego hizo ingresar al país a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), a la vez que su Gobierno iba fortaleciendo varias alianzas con movimientos sociales y, en un contexto de mayor crecimiento económico, modificó sustancialmente el salario mínimo para reducir las brechas de éste con la canasta básica de alimentos. Con una inédita correlación de fuerzas —muy distinta a la que existía cuando comenzó su mandato—, promovió la idea de que el país necesitaba un proceso nacional constituyente, pluralmente integrado, el



cual serviría para redefinir el marco institucional democrático.

La oligarquía, preocupada por el futuro desenlace de esos cambios que iban en detrimento de sus privilegios, decidió dar un golpe de Estado en junio de 2009, a siete meses de que concluyera el mandato de Zelaya. A partir de 2010, gobernó en Honduras el conservador Partido Nacional, con una agresiva agenda neoliberal, aliado con el disminuido Partido Liberal. En efecto, este partido, tras el golpe de Estado, se vio debilitado y una significativa porción de sus miembros pasó a formar parte del Partido Libertad y Refundación (Libre), creado en 2012, el cual aglutinó a la mayoría de sectores que se opusieron al derrocamiento de Zelaya.

El otro caso es el del exobispo Fernando Lugo, electo presidente en Paraguay para el periodo 2009-2013. Participó como candidato de una amplia coalición de partidos, la Alianza Patriótica para el Cambio. Lugo representaba, al inicio, a una coalición de partidos progresistas que, para contar con posibilidades de triunfo electoral, se alió con el tradicional Partido Liberal Radical Auténtico. Este partido logró ubicar a Federico Franco como vicepresidente. A punto de cumplir cuatro de los cinco años del periodo presidencial, una maniobra política en la Cámara de Diputados, en la que destacó la conspiración del Partido Liberal, abrió un arbitrario juicio político que culminó con el derrocamiento de Lugo, siendo sustituido por el vicepresidente Franco.

En el análisis de las estrategias políticas de los partidos progresistas que accedieron a los Gobiernos nacionales, otro aspecto por demás relevante es la relación con los movimientos sociales que han cuestionado el orden neoliberal, el sistema capitalista o, en una crítica todavía más profunda, la propia racionalidad de la modernidad. Como se dijo antes, las movilizaciones antineoliberales de los años noventa y principios de la primera década del siglo XXI fueron una reacción que, con diversos grados de intensidad, repercutió en toda la región, destacando por su intensidad y prolongación los episodios de protesta social en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina. Estas protestas debilitaron fuertemente los acuerdos de gobernabilidad de las élites. Sobre este escenario de insatisfacción y resistencia, se crearon

condiciones favorables para que partidos políticos críticos al neoliberalismo llegasen a gobernar (Fernández, 2016). En realidad, no se trataba de acciones colectivas de protesta que respondiesen a una sólida agrupación de actores excluidos, preveía ciertamente la heterogeneidad y, muchas veces, la espontaneidad.

La diversidad de actores opuestos a la lógica de acumulación, especulación y dominación sobre los sujetos y los territorios contenía un alto potencial para viabilizar un proceso de transformación en la región. Sin embargo, a la larga, se impuso la ruta electoral que, como se sabe, presiona a las fuerzas políticas para acumular fortalezas y capacidades para obtener, en el corto plazo, porciones de voto satisfactorias; es decir, el camino electoral se convirtió en el carril principal por el que se enrumaban los esfuerzos para desafiar al poder de las élites tradicionales. Por supuesto, la participación en elecciones con posibilidades de triunfo no es un camino desdeñable, lejos de eso, era necesario hacerlo. Sin embargo, no se puso la debida atención en impulsar procesos políticos que articularan de modo virtuoso la vía institucional partidaria, con la ingente tarea de seguir fortaleciendo la formación de conciencia, organización y empoderamiento de los sujetos populares.

La propia relación con los movimientos sociales y organizaciones de base muestra los límites de la perspectiva de cambio de los Gobiernos progresistas, tanto de los que emprendieron proyectos refundacionales como de los que tuvieron que optar por reformas y pactos continuos con otros partidos políticos. Como era de esperarse, los principales conflictos se dan con aquellos movimientos que cuestionan la continuidad y profundización del modelo extractivista. Este modelo, si bien reportó cuantiosos recursos para los Gobiernos —en especial durante el periodo 2003-2013—, era insostenible si no se cambiaba la matriz productiva. No menos importante, la expansión de la frontera extractiva ha significado el desplazamiento, despojo y, por ende, mayor vulnerabilidad de poblaciones, en su mayoría indígenas y rurales, que ven impotentes cómo se impone la razón de Estado y los intereses de corporaciones multinacionales.



Por regla general, las actuales experiencias progresistas en América Latina no han abordado en forma adecuada las relaciones con los movimientos sociales que propiciaron las condiciones para un cambio en el tablero político. Bolivia es, quizá, el mejor ejemplo de articulación de movimientos sociales, sobre todo los de base indígena y cocalera, con la poderosa fuerza política en la que se constituyó el MAS, sin perjuicio de que, en lo sucesivo, conforme se iba consolidando el Gobierno de Evo Morales, comenzaron a presentarse tensiones —hasta cierto punto previsibles— entre la racionalidad de los cuadros de Gobierno y ciertos colectivos al interior del bloque social que permitió el cambio político en Bolivia.

Lo anterior no significa que deba tenerse el punto de vista de los movimientos sociales como el único válido, pues ignorar las presiones y desafíos que afrontan los Gobiernos es también contraproducente. Lo que vale enfatizar es que no se sentaron las bases para una plataforma social que articulase al bloque político, procesando acuerdos sobre la orientación y praxis de los proyectos alternativos.

#### 4.2. Una aproximación a la orientación programática de los Gobiernos progresistas

Si bien la heterogeneidad de los Gobiernos progresistas es un hecho incontestable, es pertinente identificar algunos ejes transversales que caracterizan sus gestiones. Téngase en cuenta que estos rasgos comunes difieren en intensidad, según el contexto de cada país. *A priori*, pueden plantearse tres ejes de acción que, en mayor o menor medida, se encuentran al analizar la praxis de estos Gobiernos: a) los esfuerzos por mejorar la captación de los Estados en las actividades económicas consideradas estratégicas, b) los esfuerzos para fortalecer el papel del Estado en pro de la justicia social, y c) los intentos por avanzar hacia una integración política más autónoma respecto de los Estados Unidos y más acorde a la visión de un mundo multipolar.

Estas iniciativas tuvieron como consecuencia, al menos, dos tipos de medidas políticas: a) tomar cierta distancia del núcleo duro de políticas exigidas por los organismos financieros internacionales, en espe-

cial el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y b) la creación de instancias y foros regionales para el diálogo y la concertación en clave de una integración alternativa —destaca aquí la creación de la Unasur y la Celac—.

En términos concretos, la acción política progresista se concentró en readecuar el papel de los Estados en los procesos de cambio social promovidos en cada país. Esta orientación implicó tomar decisiones para aumentar la porción de recursos financieros disponibles, adecuar el marco jurídico institucional para ampliar las competencias estatales, con énfasis en el sector social, y ajustar las relaciones internacionales según permitiese el margen de maniobra.

Para captar más recursos financieros, la estrategia se ha basado en garantizar una mayor captación de las rentas de los productos primarios de exportación y, salvo pocas excepciones, no pudieron superar el legado neoliberal de una estructura tributaria basada en los impuestos indirectos. Durante el periodo 2000-2011, destaca que la mayoría de los países de la región mostró un incremento en la captación tributaria como porcentaje del PIB, en un contexto de mayor crecimiento y un aumento del consumo de los quintiles más pobres. En efecto, durante ese periodo, la carga tributaria de la región latinoamericana pasó del 19.3% al 23.6% del PIB, incluyendo los aportes a la seguridad social y sin incluir los ingresos de la renta petrolera. En ese lapso, los países con mayor alza de la presión tributaria fueron Argentina y Ecuador, mientras que en México y Venezuela más bien se redujo. Vale destacar que en 2012, incluyendo los aportes a la seguridad social, siete países —la mayoría regidos por Gobiernos progresistas— se situaban arriba de la carga tributaria promedio de la región: Argentina Brasil, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Chile y Ecuador (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2013).<sup>8</sup>

Los avances en la recaudación tributaria son un rasgo positivo en Latinoamérica, pero hay que decir que, salvo Brasil y Argentina, la proporción de in-

8 Entre 2005 y 2012, sobresale el aumento de la presión tributaria en Argentina (del 26.9% a 37.3%), Ecuador (del 11.7% al 20.2%) y Bolivia (del 19.1% al 26%) (Gómez y Morán, 2016; CEPAL, 2013).



gresos tributarios con base en el PIB está muy rezagada respecto a la que presentan, por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, la regresividad en el cobro de los impuestos sigue siendo un lastre en la región, algo que la gestión política del arco progresista ha estado lejos de revertir.<sup>9</sup> Desde los años noventas, la reforma tributaria se ha venido concentrando en una mayor recaudación por la vía de los impuestos indirectos, en especial el IVA, al grado de que éste es el principal aportador dentro del conjunto de impuestos considerados en los ingresos tributarios. Pese a algunos avances en el aumento de participación de los impuestos directos, estos aún requieren ser potenciados, sobre todo en el gravamen de las ganancias de capital y la reducción de exoneraciones fiscales sin justificación, sin dejar de lado el potencial redistributivo que podría tener una mejor captación de los impuestos patrimoniales (CEPAL, 2013 y 2014; Gómez y Morán, 2016; Jiménez, 2015; Martner, 2016).

La región padece, además, un mal tributario de difícil solución en tanto no se construya una nueva correlación de fuerzas a nivel supranacional. En efecto, es notoria la erosión fiscal que provoca la inserción subordinada en la economía global, lo que da lugar, entre otros agravios, a masivas salidas de capital que, por diferentes vías, esfuman la base de captación que deberían producir las actividades más dinámicas de la economía. Lo anterior tiene que ver con excesivos incentivos fiscales a la inversión extranjera directa, pero también con las magras regulaciones al comercio intrafirmas de las empresas transnacionales y la fuga de divisas por actividades ilícitas y la colocación de fondos en paraísos financieros (Nueva Sociedad, 2016).

Donde mejor se posicionaron los Gobiernos progresistas para obtener recursos fue en la participación estatal en las rentas económicas, en especial de productos naturales no renovables —hidrocarburos y,

<sup>9</sup> Una evidencia de la regresividad la menciona Bárcena (2016), al señalar que, en América Latina, la tasa impositiva media efectiva que paga el decil más rico no supera el 5% de su ingreso disponible, y sostiene además que los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad.

en menor medida, minería—, ya sea por el control directo de la renta o por el cobro de regalías. Las opciones privilegiadas para mejorar esta participación van desde la nacionalización de rubros estratégicos, hasta la coparticipación accionaria, o bien, mediante la renegociación de los contratos de concesión. La mayor captación queda en evidencia al comparar los indicadores de los periodos 1990-2002 y 2003-2010. Por ejemplo, en el Ecuador, entre los periodos 1999-2001 y 2009-2011, los ingresos obtenidos de la explotación de productos primarios crecieron 7.2% en proporción al PIB, otro tanto ocurrió en Bolivia (3%), Argentina (2.9%) y en Chile (2.2%) (Gómez, 2016; CEPAL, 2013).

La región había gozado, en otras épocas, la bonanza de los precios internacionales de sus materias primas, pero no siempre era aprovechada por los Estados. Es por ello que se afirma que un rasgo positivo en el último auge fue la mayor voluntad y capacidad de los Estados para acceder a los excedentes y poder destinarlos a la inversión en infraestructura y servicios sociales, con un mayor alcance que el observado durante el apogeo neoliberal de los años noventas.

Ahora bien, más allá de los valiosos ingresos que han recibido los Estados, el enfoque extractivista provoca efectos negativos que hay que ponderar dentro de la gestión de los Gobiernos progresistas. Pueden mencionarse, entre otras, las siguientes secuelas: a) el sector primario exportador, en especial el de hidrocarburos y el minero, genera pocos o nulos encadenamientos con las economías nacionales y regionales, no induce *per se* procesos de industrialización y es intensivo en capital, pero no en la generación de empleo (Gudynas, Guevara y Roque, 2008); b) la ampliación de las fronteras extractivas ha provocado impactos y conflictos socioambientales que precarizan los medios de vida de comunidades rurales (en especial indígenas) y comprometen la sustentabilidad de los entornos naturales; c) la mayor dependencia de las exportaciones extractivistas vuelve a las economías nacionales más vulnerables, por la alta volatilidad de los precios de estos productos; d) los ingresos generados por los rubros extractivistas tienden a relajar la responsabilidad de los Estados de diseñar y consolidar regímenes tributarios progresivos y suficientes para darle sostenibilidad a los ingresos fiscales (CEPAL, 2013); y e) la afluencia masiva de



divisas en épocas de bonanza de los *commodities*, en ausencia de políticas correctoras, aumenta el riesgo de exceso de liquidez monetaria (enfermedad holandesa), con sus consecuentes efectos en la inflación y el desincentivo a la oferta exportadora de bienes industriales.

Conviene ahora preguntarse sobre el tipo de políticas públicas que fueron privilegiadas con los recursos captados durante el ciclo favorable de las materias primas. No es que se haya dado una ruptura abrupta con las políticas de los Gobiernos precedentes, pero sí se crearon y profundizaron programas para reducir los déficits de inclusión social que las fallas del mercado han ensanchado. De cualquier forma, los notables avances en la reducción de la pobreza y en la mejora del acceso de los grupos más vulnerables a ciertos servicios públicos no han bastado para revertir los factores determinantes de la exclusión social. Para esos efectos, se requieren intervenciones más estructurales relacionadas con las características del modelo económico.

Durante los años de mayor predominio de Gobiernos progresistas en la región, el logro más destacado ha sido la reducción de la pobreza, que pasó de 43.8%, en 2002, a 28.1%, en 2013, es decir, una reducción de aproximadamente 16 puntos porcentuales; en cambio, entre 1990 y 2002, sólo se redujo en 4.6 puntos: de 48.4% a 43.8%. Esta disminución no fue producto del mero crecimiento económico, pues ya la región ha gozado de otros ciclos favorables que no se tradujeron en bienestar social para los más pobres. Se reconoce, por lo tanto, el esfuerzo de los Gobiernos por captar mayores ingresos y aumentar el gasto público social. En el segundo aspecto, este aumento se verifica tanto en términos de prioridad macroeconómica como de prioridad presupuestaria.<sup>10</sup> El gasto social observó incrementos sustanciales, incluso en momentos de crisis o de alteración de las condiciones económicas ventajosas que han pre-

sentado las primeras dos décadas del siglo en curso.<sup>11</sup> Contrario a lo que sucedió en los años de hegemonía neoliberal, los Gobiernos se resistieron a favorecer un comportamiento procíclico del gasto social, por lo que tendieron a mantener o reforzar los programas de reducción la pobreza (CEPAL, 2015).

Es importante señalar que, en plena crisis financiera mundial, durante 2009, los Gobiernos priorizaron medidas para estabilizar la demanda interna por la vía de aumentar el gasto público no social, orientando recursos a inversiones en infraestructura de caminos, educativas, sanitarias y de vivienda, conectadas, además, con programas de creación de empleo, así como programas de fomento productivo para dirigir crédito al sector de las microempresas. Sin embargo, en este eje de políticas —infraestructura y fomento productivo—, la capacidad de ejecución fue menos satisfactoria que la de los programas sociales de asistencia y protección social (CEPAL, 2015).

Es inobjetable el acento de los Gobiernos progresistas en tratar de mitigar los efectos más visibles de la exclusión social, por ello profundizaron y ampliaron las políticas de focalización que heredaron de los Gobiernos neoliberales. De ahí el éxito en mejorar el nivel de coordinación y lograr impactos positivos de los programas de transferencias condicionadas y, en general, de los programas para reducir la pobreza, la indigencia, la desnutrición y la mortalidad materno-infantil, y para proveer un ingreso básico a los adultos mayores, entre otros (Mirza, 2014).

A su vez, según el contexto de cada país, se procuró un mejor equilibrio y articulación entre la focalización asistencialista y la universalización del acceso a los derechos sociales, pero en este último campo los avances son menos contundentes, ya que la universalización de ciertas prestaciones requiere no sólo

10 El gasto público social, como porcentaje del gasto público total, pasó del 60.9%, en el periodo 2001-2002, a 66.4%, en el periodo 2013-2014 (CEPAL, 2015).

11 Esta tendencia acíclica, o incluso anticíclica, se observó por ejemplo durante el aumento de los precios de los alimentos y combustibles en 2008 (en especial para los países que no cuentan con fuentes de petróleo), durante la mayor expresión de las crisis financieras (2009), e incluso en los últimos años con la desaceleración de las economías emergentes y de los principales mercados de exportación de los que depende la región latinoamericana (China en especial para la América del Sur, Estados Unidos y Europa para México, Centroamérica y el Caribe).



mayor dotación de recursos financieros, sino también mejores capacidades de ejecución de políticas públicas. Esto último pasa, ineludiblemente, por mejorar los criterios de asignación del gasto social y por reducir los niveles de inoperancia y corrupción en la administración pública.

Con base en lo anterior, y con independencia del nivel de eficiencia o de profundidad que ha logrado cada Gobierno, se podría decir, siguiendo a Christian Mirza (2014), que existen ciertas características comunes a la mayoría de los Gobiernos progresistas respecto a la concepción de la política social y al tipo de esfuerzos desplegados, a saber: a) posicionar la idea de un Estado protector y promotor de derechos; b) buscar una mayor integralidad de las políticas públicas; c) considerar la universalidad y no sólo la focalización; d) incrementar la inversión social (además, con tendencia contracíclica); e) aplicar reformas sociales, en especial en la educación y la salud; y f) priorizar la articulación intersectorial y las innovaciones institucionales.

Pero a pesar de los beneficios reportados en áreas específicas, en el balance, las intervenciones se concentraron más en los síntomas que en las causas múltiples de la pobreza. Como dice Gudynas (2008), los programas implementados tienden a concentrarse en medidas de emergencia para atender la pobreza extrema y la pobreza en general, por eso se han esforzado en que las familias más vulnerables tengan acceso a un ingreso básico y en mejorar el acceso a los sistemas de salud y educación (sobre todo primaria, aunque con serias limitaciones para mejorar la pertinencia de la educación y el acceso a la educación secundaria y a la ciencia y tecnología en general). El punto es que esas medidas, en sí mismas encomiables, distan de ser suficientes. Una muestra de su limitación es que, en realidad, la desigualdad no se redujo a fondo en Latinoamérica durante el siglo XXI, por lo que sigue siendo considerada la región

más inequitativa del planeta.<sup>12</sup> Gudynas también menciona que los propios programas considerados exitosos presentan el desafío de superar los sesgos de clientelismo electoral.

Una de las principales conclusiones a extraer de los enfoques de política pública de los Gobiernos progresistas es reconocer que se lograron importantes niveles de inclusión para amplias franjas poblacionales; no obstante, la inclusión ha sido precaria, en tanto no se ha podido avanzar mucho en dos direcciones: a) en la reorientación del actual sistema económico de producción, distribución y consumo, basado en maximizar beneficios privados y en externalizar los impactos socioambientales, y b) en el empoderamiento crítico, autónomo y solidario de la ciudadanía y grupos sociales que presentan mayor vulnerabilidad en la región.

## 5. Consideraciones finales

Lo expuesto en los apartados previos ha pretendido relacionar el desempeño de los Gobiernos progresistas en América Latina con las tendencias globales y regionales. Aunque no se trata de un análisis exhaustivo por país, permite al menos aproximarse a rasgos cruciales para problematizar la gestión de estos Gobiernos, y advertir sus logros, límites y desafíos. La pregunta que surge ahora es cómo el comportamien-

---

12 Al respecto, Jiménez (2015) expresa que las instituciones en la región no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que genera la concentración del ingreso y la capacidad que tienen de corregirla (*ex post*) a través de transferencias monetarias e impuestos es limitada, sobre todo si se compara con las experiencias de otros países o regiones. Esta menor capacidad tiene que ver con los bajos niveles de ingresos tributarios y su menor impacto distributivo, así como con los menores y menos progresivos niveles de transferencias, incluidas las contributivas. Por otra parte, también es necesario reconocer que la creciente incorporación de pensiones no contributivas, en especial las transferencias monetarias condicionadas dirigidas a hogares con niños, ha ampliado de manera considerable la cobertura de este tipo de prestaciones, que presentan alta progresividad. De esta manera, la redistribución secundaria a través del gasto ha mejorado considerablemente en la región. Los impuestos, sin embargo, no han seguido el mismo camino y su función redistributiva se ha visto muy poco amplificadas en términos generales (pp. 26-27).



to de los fenómenos abordados obstruye o posibilita un salto cualitativo de la gestión pública hacia la transformación social-ecológica en Latinoamérica.

Ponderar a los Gobiernos que fueron percibidos como alternativas frente a los que prevalecían en las recientes décadas, requiere asumir, por un lado, una postura empática, para comprender mejor los apremios y desafíos concretos que han enfrentado y, por otro, una postura crítica, que permita el análisis sin esquemas dogmáticos o de defensa a ultranza de una u otra experiencia política. Lo que está realmente en juego es la posibilidad de viabilizar proyectos emancipadores que articulen, de forma responsable, la búsqueda de bienestar social con los límites y posibilidades de los ecosistemas.

Sin perder de vista las dificultades para catalogar a los partidos que condujeron la oleada de cambio político, destaca que la mayoría de ellos se autocalificara como de izquierda o progresista, lo que permitió a la ciudadanía identificar opciones que ampliaban el rango político que ha prevalecido en la región. Sin embargo, la autoidentificación no basta para asegurar que un determinado partido o Gobierno sea progresista, lo conveniente es analizar las trayectorias, contextualizarlas y extraer lecciones. Mucho se habla del retroceso que supone el nuevo ascenso de partidos neoliberales o conservadores, pero también debe preverse que, en ausencia de autocrítica y pluralidad, las experiencias de Gobiernos progresistas pueden volverse, ellas mismas, el camino de la regresión.

A continuación, se sintetizan las principales consideraciones respecto a los temas planteados en este ensayo:

1. *Los cambios ocurridos en América Latina durante el siglo XXI están estrechamente vinculados a la crisis del capitalismo global y a las nuevas tensiones y articulaciones geopolíticas que dicha crisis ha implicado, pero no debe subestimarse el rango de maniobra que la región y sus países podrían aprovechar.* La traslación del dinamismo económico del eje atlántico americano-europeo hacia el Pacífico asiático es un hecho innegable en el que distintos intereses y dinámicas entran en juego para recomponer equilibrios de poder político y económico. El contexto global influye sobremedida, pero no determina por completo

las trayectorias seguidas por los Gobiernos latinoamericanos. Existe siempre un margen de maniobra regional, subregional y nacional que responde a otros factores, como las capacidades institucionales, los esfuerzos por la reorientación del sistema económico, los grados de cohesión y equidad social, y la profundización de la democracia. Es decir, los pactos sociales, tácita o expresamente existentes en cada país, se convierten en una atmósfera particular que puede propiciar mejores o peores condiciones de adaptación a las circunstancias globales y hemisféricas.

Sucesos recientes, como las motivaciones que favorecieron el Brexit, la expansión electoral de partidos neofascistas en Europa, la presidencia de Trump, entre otros, muestran que la crisis económica y ecológica no tendrá, de modo inexorable, salidas hacia equilibrios multilaterales que redefinan un proceso globalizador más responsable. Es también posible, si no se hace nada al respecto, un nuevo cercamiento del mundo. Las tentativas de recomponer la hegemonía por parte de las fuerzas hoy menguadas por las dinámicas globales pueden causar mayores problemas a la convivencia mundial y, no menos importante, a la superación de los desafíos biofísicos del planeta.

Pese a todo, América Latina podría, en medio de la crisis, aprovechar oportunidades para avanzar hacia un tipo de integración que le permitiese no sólo mayor cohesión interna, sino también consolidar una mayor autonomía —que no aislamiento— respecto a otras regiones y continentes. Sin embargo, el panorama interno de la región no es del todo alentador: los intereses particulares suelen imponerse la mayoría de las veces y las capacidades de integración avanzan de forma lenta y discontinua.

Más allá de las ventajas coyunturales que ofrece la emergencia de nuevas potencias o mercados, a la región latinoamericana le convendría un mundo multipolar más articulado y simétrico, en lugar de la unipolaridad, la multipolaridad asimétrica o incluso una reedición del mundo bipolar. Como región, América Latina podría tener un peso importante en un nuevo orden global; mientras que disgregada, como ha sido la costumbre, será siempre terreno de conquista para las potencias e intereses de turno, y



seguirá fincando su inserción económica en la especialización productiva primaria.

2. *El cambio político observado en América Latina durante el siglo XXI es un acontecimiento que dista de explicarse únicamente por la concurrencia de condiciones de contexto favorables; hay que reconocer los méritos de los partidos progresistas.* Nunca antes las élites tradicionales de la región habían tenido que ceder tantos espacios dentro del poder público institucional. Esto no significó la muerte del neoliberalismo, ni mucho menos, pero sí un giro en la gestión que abrió la posibilidad de nuevos equilibrios de poder y prácticas alternativas en las políticas públicas y la relación entre Gobiernos.

Es conveniente advertir la presencia de tres factores que viabilizaron el acceso y permanencia en el poder de los llamados Gobiernos progresistas: a) las intensas movilizaciones sociales de protesta frente a las secuelas de los regímenes neoliberales, que se sucedieron a lo largo de los años noventa y primeros años del siglo XXI; b) los altos precios de las materias primas estratégicas que exporta la mayoría de países de la región, en especial Sudamérica; y c) la concentración de esfuerzos de los Estados Unidos en otras regiones del planeta, en su tentativa de controlar el Medio Oriente, consolidar sus bastiones en Europa del Este y Asia central, y crear las condiciones en Asia Pacífico para contener la irrupción de China.

*A priori*, estos factores parecen externos a los partidos políticos que aprovecharon ese entorno para ganar elecciones en forma consecutiva, principalmente durante el periodo 2003-2013, pero un análisis más profundo permite señalar que su auge político no sólo se explica por esas condiciones favorables, hay que reconocer que esos partidos tuvieron el mérito de aprovecharlas y capitalizarlas de una u otra forma, en tanto: a) lograron constituirse como opciones creíbles frente al electorado en un contexto adverso, como el que representa, por ejemplo, la concentración mediática en favor de los principales grupos económicos; b) ajustaron el marco jurídico-institucional para captar una mayor porción de los excedentes del ciclo económico y canalizarlo a programas de protección social e infraestructura estratégica; y c) crearon condiciones, por elementales que parezcan, para articular una posición nacional y

regional menos subordinada a Estados Unidos y con una mayor apertura relativa a las relaciones Sur-Sur.

3. *Los partidos progresistas optimizaron las estrategias electorales para acceder al Gobierno y repetir mandatos, a la vez que descuidaron y desperdiciaron la oportunidad de conformar un bloque político histórico con los movimientos sociales que resistieron a los Gobiernos neoliberales.* Tomando distancia de los imaginarios de lucha de otras épocas, el proceso electoral se convirtió, para la mayoría de las fuerzas de izquierda, en la vía privilegiada para acceder al Gobierno. La estructura de oportunidades políticas se vio fortalecida por el fin de las dictaduras militares y la creación inédita de un espacio básico de libertades civiles y políticas. Partidos como el PT de Brasil, el MAS de Bolivia, el Frente Amplio de Uruguay, el FMLN de El Salvador, Alianza País de Ecuador y el PSUV de Venezuela, entre otros, supieron adecuar sus estrategias para participar con protagonismo en el campo electoral. Además, cuando algunos partidos lo consideraron necesario, al no contar con mayorías políticas suficientes, entablaron alianzas con otros partidos para generar coaliciones preelectorales, o bien, alianzas y acuerdos parlamentarios capaces de romper potenciales bloqueos políticos. Pero el fortalecimiento de su capacidad política electoral se fue moviendo en forma inversamente proporcional a la de articularse de modo horizontal con movimientos sociales que reivindicaban cambios más profundos.

No es que sorprenda que se hayan presentado conflictos entre la visión de las nuevas burocracias y las demandas más radicales de ciertos movimientos sociales. En realidad, ese tipo de tensiones son inevitables y, en muchos casos, deseables para fines dialécticos. El problema estriba en la forma de procesar los conflictos. Por una parte, los actores políticos y el funcionariado público tienden a ignorar o estigmatizar a quienes plantean demandas que se alejan del rango de políticas que sus Gobiernos han definido —tildándolos, *a priori*, de ilusos o de colaboracionistas con las fuerzas reaccionarias—, como ha sucedido, por ejemplo, contra sujetos que cuestionan la orientación del modelo económico, el deterioro ambiental y las prácticas autocráticas y de escasa transparencia en la gestión pública.



Por otra parte, la relación del Gobierno con la ciudadanía y con los colectivos sociales tiende a reducirse a instancias que, si bien son populares, restringen los espacios para la crítica y el disenso, deviniendo en meros bastiones de apoyo electoral a los Gobiernos. No es desaconsejable que los Gobiernos progresistas cuenten con bastiones de este tipo, lo reprochable es que tales espacios sustituyan o se confundan con aquellos que deberían ser creados para forjar acuerdos plurales y alianzas de amplio alcance que, antes que nada, permitan la expansión del bloque histórico que viabilice la transformación.<sup>13</sup>

Del lado de los actores sociales que cuestionan las limitaciones reivindicativas de los Gobiernos progresistas, éstos no pocas veces exhiben una incompreensión básica de las presiones y la relación adversa de poder que enfrentan los Gobiernos ante ciertas disyuntivas en la política pública. Peor aún, algunos de esos actores no vacilan en entablar alianzas con fuerzas políticas y sociales, nacionales o internacionales, cuyo objetivo principal es revertir medidas que les han restado privilegios o influencia en la estructura de poder.

Los caminos viables para resolver este dilema de articulación son complejos, pero hay que asumir su búsqueda y construcción. Las formas actuales de canalizar los conflictos debilitan la oportunidad de contar con una plataforma social que sostenga la transformación social-ecológica en Latinoamérica. El campo progresista se extiende más allá de los partidos políticos y de sus bases electorales más leales. Superar tanto la fragmentación y autorreferencia de los movimientos sociales como la burocratización de

los partidos progresistas es un desafío estratégico en la región.

Confiar en las alianzas entre movimientos sociales y actores políticos reaccionarios es un acto irresponsable. Suponer que el simple hecho de que ambos tipos de actores confluyan en adversar un determinado Gobierno sea suficiente para establecer alianzas, es una opción riesgosa. Desde la otra vereda, también es cuestionable que los Gobiernos dependan en exceso de pactos con ciertas élites tradicionales para reducir los incentivos de éstas para sabotear el tablero político progresista. Esta opción ya muestra sus consecuencias funestas. De igual manera, es un error confiar demasiado en los réditos de alianzas parlamentarias con partidos que persiguen estructuralmente otros intereses —aunque de modo coyuntural pacten con los progresistas—. Esos pactos contingentes sólo tendrían sentido si están demarcados y basados en una articulación diversa de los sujetos populares. Esa plataforma sería un anclaje o centro de gravedad para minimizar contradicciones y regresiones en proyectos que, en su momento, han sido percibidos como una de las mejores oportunidades históricas en la región.

4. *La gestión de los Gobiernos progresistas muestra avances en: a) reconfigurar las funciones del Estado para captar cierta porción de los excedentes económicos, b) reorientar los ingresos públicos hacia la inclusión social, y c) intentar formatos de integración regional más autónoma y horizontal. Por su parte, deben reconocerse los errores y limitaciones para: a) profundizar la democracia y el Estado de derecho, b) enfrentar los determinantes de la exclusión social, c) reorientar la inserción económica de la región, y d) revertir la degradación de los ecosistemas naturales.* Los logros alcanzados sirven para argumentar que no da lo mismo quién llegue a ejercer el gobierno de un país. Frente a la idea de que “no importa quién gobierne, porque todos son lo mismo” —por cierto, una idea desmovilizadora—, es mejor el análisis minucioso para ponderar las medidas adoptadas por uno y otro tipo de gobernantes. Es por eso que conviene analizar las iniciativas y resultados a la luz del contexto en el que se han desempeñado y de un horizonte de transformación que sirva de referencia.

13 La alusión al bloque histórico proviene de la precisión gramsciana sobre la articulación de la sociedad política con la sociedad civil. Esta articulación sería capaz de generar una nueva conciencia y organización política que sustituya la vieja hegemonía y dé lugar a un nuevo orden y concepción sobre la sociedad (véase Portelli, 1977). En términos de la transformación social-ecológica, el desafío consiste en compactar un conjunto de ideas movilizadoras capaces de superar la movilización reactiva que está ejerciendo el miedo y la pérdida de certidumbres elementales sobre el devenir de las sociedades. Esta conciencia e identificación con ideas de transformación —acordes a los desafíos actuales de la región— es una condición de posibilidad para la conformación exitosa de un nuevo bloque histórico.



Los tres avances planteados en el párrafo anterior no pueden verse como hechos aislados, pues en sí forman los pilares de la estrategia que, con mayor o menor intensidad, utilizaron y siguen utilizando los Gobiernos progresistas. Esa triada modificó la matriz redistributiva regional, no tanto como se requeriría para superar a fondo los déficits, pero lo suficiente para mostrar que son posibles otras trayectorias de gestión estatal. En cada una de estas tres áreas se requiere dar un salto cualitativo para profundizar los impactos. Ciertamente es que las nuevas condiciones de contexto distan de ser halagüeñas, pero no por eso los desafíos dejan de ser impostergables.

*Sobre el financiamiento estatal.* Los retos apuntan a concretar una reforma tributaria que enfrente la volatilidad de los ingresos públicos y la regresividad de los impuestos, así como la elusión y evasión, sobre todo de los grandes capitales; además de contabilizar fiscalmente los costes ambientales del extractivismo y de la degradación ambiental en su conjunto.

*Sobre el destino y ejecución de los ingresos públicos.* La evidencia revela que es urgente mejorar tanto los criterios de asignación como las capacidades de coordinación y ejecución eficiente y proba del gasto público. Especial relevancia adquiere el desafío de reducir el peso de la focalización asistencialista y volverla, más bien, un instrumento complementario de las políticas de universalización, vistas éstas como derechos y no como prebendas.

*Sobre la integración regional.* La creación de varias entidades regionales y subregionales es un avance que requiere ser afianzado con una mayor capacidad de priorización y cumplimiento de las agendas multilaterales. Se identifica como un reto crucial mejorar el alineamiento de los esquemas de integración regional y subregional, si se quiere revertir la fragmentación económica y la ausencia de una postura regional, cuando esta sea requerida, en las distintas arenas globales.

La solución de los anteriores desafíos serviría para optimizar la actual trayectoria del arco progresista en la región. No obstante, sería aún insuficiente para sentar las bases de proyectos de cambio social sostenibles en el tiempo. Una revisión más a fondo de la gestión progresista, amerita plantear nuevas dimen-

siones que deberían ser incorporadas a la agenda de transformación.

*Sobre la democracia y el Estado de derecho.* Una de las principales promesas al comienzo del ciclo progresista era que iba a profundizar la democracia. Se planteaba que la dimensión participativa sería reforzada y ampliada. Lo que se ha visto, hasta ahora, es una mayor politización de sectores populares, participando en algunas iniciativas y programas de los Gobiernos, lo cual es, sin duda, un hecho positivo en la región. También en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia se establecieron y aplicaron, sobre todo al principio del ciclo, mecanismos de participación directa, como el referéndum y el plebiscito. El problema es que se avanza muy poco hacia la creación de instancias de participación que confieran a los sujetos mayores niveles de autonomía, deliberación e influencia en la toma de decisiones trascendentes. Las características propias de los ciclos electorales presionan a los Gobiernos para utilizar cada vez más, de manera instrumental, las instancias creadas, ejerciendo un tutelaje excesivo que reduce la construcción de poder popular desde abajo. Esta modalidad que en el corto plazo parece reeditar en favor de los Gobiernos en turno, a mediano y largo plazo debilita la construcción de proyectos alternativos socialmente sustentables, sobre todo si se apela a mecanismos que recurren más a relaciones clientelares, que a la formación de conciencia y de organización para el cambio social.

El fortalecimiento de los Estados de derecho es también una deuda pendiente. Sin embargo, es necesario desmarcarse del concepto limitado de Estado de derecho que se centra en proteger la propiedad privada y los contratos, como lo defiende el enfoque liberal, y que en términos concretos deviene más bien en un Estado de leyes selectivo para defender los privilegios de los poderosos. Por lo tanto, el desafío tiene que ver con fortalecer los endeble e intermitentes esfuerzos que se observan para reconfigurar la institucionalidad estatal, a fin de reducir el peso de intereses privados en las decisiones de gobierno. Es decir, los avances en reducir las asimetrías en la representación política formal no han ido de la mano con fortalecer un sistema de frenos y contrapesos que garantice que los logros alcanzados no serán revertidos de facto por intereses particulares.



Esta apreciación parece válida tanto en las experiencias de refundación planteadas en los países andinos como en las democracias y Estados históricamente más institucionalizados en el Cono Sur.

También puede observarse que, debido a la frágil constitución de apoyos más sólidos, junto a las presiones de las usinas de poder económico y mediático, e incluso de órganos estatales en poder de las élites tradicionales, buena parte de los Gobiernos progresistas se han visto orillados a emplear maniobras institucionales que desdican el equilibrio de poderes y, por el contrario, tienden a concentrarlo en la figura presidencial. Así como se señaló antes acerca de la instrumentalización de la participación ciudadana, también la excesiva discrecionalidad e impunidad para administrar el aparato estatal puede traer “beneficios” de corto plazo, pero a la larga, se está poniendo en juego la credibilidad de los Gobiernos.

No puede obviarse el hecho de que es complicado pretender el avance de proyectos alternativos en Estados creados justamente para bloquear la inclusión sustantiva. La propia arquitectura de la globalización debilita a los Estados y reduce el margen de acción de la movilización ciudadana y del sistema institucional para abordar los desafíos prioritarios. Sin embargo, lo que puede terminar deslegitimando a los Gobiernos progresistas no es tanto la dificultad para superar esos obstáculos, sino el acomodarse y acentuar los vicios de entidades estatales que favorecen la corrupción, promueven el enriquecimiento ilícito de nuevos grupos de poder, eluden la rendición de cuentas e impiden la participación plena de la ciudadanía y los sujetos colectivos.

*Sobre las determinantes de la exclusión social.* Los Gobiernos progresistas enfrentan graves dificultades para superar la marginación social de la población. Sus esfuerzos, hasta ahora, podrían calificarse como propios de una inclusión precaria. Si bien ampliaron y reorientaron los programas focalizados, herencia de las reformas neoliberales de segunda generación, esto es insuficiente para la transformación social de las sociedades latinoamericanas. Las iniciativas muestran limitaciones para transitar hacia la inclusión sustantiva que disuelva las asimetrías estructurales. En Latinoamérica, la exclusión se ve reflejada en dos dimensiones estrechamente ligadas: pobreza

y desigualdad; sin una intervención política que las considere a ambas, disminuyen las probabilidades de revertirlas en forma sostenible.

Con distintos grados de magnitud, en América Latina predominan amplias brechas entre los estratos sociales, pero no se trata sólo de grupos sociales en abstracto, las asimetrías se profundizan según las características peculiares de una persona o grupo. De ahí la relevancia de considerar la interacción de las brechas de género, intergeneracionales, geográficas y étnicas. Las medidas que hoy se están utilizando para enfrentar estas brechas no pueden revertir, por sí mismas, las condiciones estructurales que las generan, pues su visión excesivamente sectorial y temporal las vuelve insostenibles como respuestas.

El reto pasa por revisar y redefinir la matriz de creación y distribución de oportunidades, capacidades y beneficios sociales que generan las sociedades latinoamericanas. Esto implica examinar los fundamentos de: a) la distribución primaria (la posesión de medios de producción y la relación entre renta y salarios, principalmente); b) la distribución secundaria (sistema tributario); y c) la distribución terciaria (criterios de asignación de la inversión social y las capacidades de ejecución de ésta). Hasta ahora, a los Gobiernos progresistas les ha costado trabajo moverse más allá de la distribución terciaria, cuando bien se sabe que sin considerar en debida forma las otras, las posibilidades de un proyecto alternativo no tienen mayor cabida.

En tanto las políticas económicas y las sociales sigan estando desconectadas, no es factible generar condiciones de bienestar general. La solución de ese dilema no responde sólo a capacidades técnicas en el proceso de las políticas públicas, es también una cuestión de balance de fuerzas, de la obtención de acuerdos sociales que permitan contar con un Estado apto para proveer y garantizar derechos y bienes públicos, a la vez que sea capaz de estimular y regular el funcionamiento de los mercados.

*Sobre la inserción económica global.* El debate sobre el deterioro de los términos de intercambio y su impacto en el tipo de inserción económica fue soterrado por el enfoque neoliberal. Empero, tampoco ha sido recuperado en debida forma durante el ciclo de Go-



biernos progresistas. A esto ha contribuido la zona de confort generada por el auge de los precios de las materias primas que exporta la región, ya que una mayor captación de la renta extractivista fue muy útil para ampliar y profundizar la inversión pública de los Gobiernos. Sin embargo, tras el desplome de los precios, comenzaron a aparecer con nitidez las limitaciones de esa bonanza: a) la volatilidad de los precios de estos productos es un hecho constante, con sus implicaciones inmediatas en el dinamismo económico y en los ingresos fiscales de los Estados; b) los desincentivos que directa o indirectamente ejerce la economía extractivista sobre un desarrollo más articulado de las economías nacionales, subregionales y regionales; y c) la presión por extender la frontera extractiva para aumentar en volumen lo que se pierde en precio, provocando más secuelas sociales y ambientales.

Aunque casi todos los Gobiernos progresistas han declarado la necesidad de superar la reprimarización de las economías, las iniciativas emprendidas o son escasas, o chocan con la propia inercia de la economía extractivista. Hay también que recordar que el problema de la inserción económica de las economías latinoamericanas no sólo se explica por la alta dependencia de la exportación de materias primas, no debe dejarse de lado la atracción de cierto tipo de industrias —bajo la forma del ensamblaje— que se ven atraídas por la oferta de mano de obra barata, algo que se ve con mayor énfasis en México y Centroamérica. Ambos tipos de modalidades de inserción son contraproducentes por su escaso encajamiento con el resto de los rubros productivos.

Tal como se dijo sobre los desafíos para superar las determinantes de la exclusión social, aquí también las respuestas no sólo obedecen a propuestas técnicas de gestión económica; la calidad de éstas es muy importante, pero también se requiere contar con un bloque social integrado por industriales, trabajadores, movimientos sociales, partidos políticos y Gobiernos que, sin caer en la tentación de reeditar el círculo vicioso de los mercados cautivos y el proteccionismo parasitario, le imprima apoyo y dirección a una transformación de la matriz productiva que, entre otros objetivos, reoriente la inserción de las economías latinoamericanas.

*Sobre la gestión medioambiental.* Las dinámicas de producción, consumo y, en general, de ocupación del territorio han exacerbado presiones sobre los sistemas naturales que vuelven a la región cada vez más vulnerable. Estos nocivos patrones no responden a circunstancias fortuitas, son el resultado de un enfoque economicista que estimula un uso intensivo de los bienes naturales, a la vez que favorece el mantenimiento de la heterogeneidad estructural, fenómeno que, como se sabe, está detrás de la degradación de los medios de vida en el ámbito rural y de la consecuente explosión de manchas urbanas sin criterios inteligentes de ordenamiento territorial y cohesión social.

Las urgencias económicas paliadas con las rentas extractivistas, la falta de capacidades de gestión y la atención de los conflictos políticos inmediatos, entre otros factores, han incidido en que el arco progresista siga sin prestarle la debida atención a la gestión ambiental. Ciertamente es que se han venido formulando políticas y se han ido creando marcos jurídicos e institucionales para atender la problemática, pero el cumplimiento de los mismos es insuficiente. La tarea de incorporar en su justa medida la dimensión ambiental a los proyectos de transformación sigue siendo un desafío de primer orden en América Latina.

La degradación provocada por la expansión de las fronteras extractivistas —incluida la de los monocultivos intensivos, en tanto que extraen, en forma insostenible, la fertilidad de los suelos—, así como la propia dinámica, de suyo contaminante y generadora de riesgos, de los asentamientos urbanos, constituyen un coctel letal que no sólo está aumentando la huella ecológica, sino que nos está volviendo más vulnerables a los efectos del cambio climático. La deforestación, la pérdida de biodiversidad y fertilidad a causa de los patrones en el cambio del uso del suelo, la contaminación de las fuentes hídricas (también su disminución), las emisiones de gases de los sistemas de transporte a base de combustibles fósiles y la inadecuada gestión de los residuos y desechos son sólo algunas de las graves amenazas que afectan al medio ambiente latinoamericano. El asunto es que estos daños no pueden ser abordados de forma aislada, sólo pueden ser acometidos con éxito si se integran las dimensiones económica, social, cultural y ambiental en una estrategia de transformación sensible



a los impactos de las actividades humanas sobre los ecosistemas.

La exigencia de aplicar medidas de adaptación al cambio climático y la coyuntura de precios menos favorables para las materias primas deberían verse, más bien, como una oportunidad para cambiar los patrones de ocupación del territorio, en general, y de reconfiguración de la matriz productiva, en particular. Las fuerzas progresistas no pueden volver la vista hacia un lado ante este dilema.

Por otra parte, la atención de estos desafíos sigue requiriendo una colaboración intergubernamental, en la medida que se está frente a fenómenos que no se limitan a las fronteras nacionales. La reorientación de la integración regional y subregional precisa, entre sus ajustes, fortalecer la gestión ambiental transnacional, con criterios de sustentabilidad ambiental y protección de los grupos sociales más vulnerables.

*5. El actual reflujó conservador en la región no significa, forzosamente, el fin de un ciclo político de largo aliento. Aceptar la vía electoral implica, también, aceptar la posibilidad latente de la alternancia de Gobiernos. El problema sigue estando en que no se han generado bases culturales e institucionales que minimicen los riesgos de regresión.* Se puede caer fácilmente en el pesimismo de afirmar que, debido a los más recientes movimientos en el tablero electoral, las posibilidades que se abrieron con el ciclo progresista ya están sepultadas. Sería una actitud incauta pretender ignorar la aparición de varias condiciones económicas y políticas adversas en el entorno latinoamericano; no obstante, es un error hacer equivaler el freno de un ciclo político electoral, con el fin de un periodo en el cual subyacen condiciones menos volátiles que la seguidilla de triunfos de determinados partidos y figuras políticas.

Lo que dejó de ser viable hoy es apelar a la fórmula: *altos precios de los commodities + una mayor captura de esa renta por los Estados para programas sociales = victorias electorales.* Al estrecharse los márgenes de redistribución por la vía de esos excedentes, aparecen en escena dos problemas de suyo previsibles: a) las élites que en su momento tuvieron que aceptar un mayor rol redistributivo del Estado, ahora que sus propias rentas pueden resultar aún más mengua-

das por el contexto macroeconómico, están menos dispuestas a tolerar Gobiernos de esa índole; y b) las expectativas de consumo de los nuevos estratos medios —sacados a flote por la fórmula progresista— van en aumento, pese al momento económico desfavorable que viven la mayoría de los países de la región, y frente a la imposibilidad de los Gobiernos para satisfacerlas, se convierten en potencial terreno de descontento que pueden aprovechar las fuerzas políticas al servicio de los grupos del poder tradicional.

Los nuevos ascensos de la derecha a los Gobiernos de Argentina y Brasil, y su avance electoral en Venezuela, entre otras señales de recobrado protagonismo en los países en los que habían visto reducidas drásticamente sus oportunidades de gobernar, se explican tanto por los problemas afrontados y los errores cometidos por los Gobiernos progresistas como por cambios en las estrategias de las élites para recuperar el terreno perdido en años anteriores.

Esta estrategia incluye: a) el empleo de dispositivos renovados para debilitar o derrocar a Gobiernos electos; b) la irrupción de figuras políticas que buscan representar la imagen de una nueva derecha, en apariencia menos ideologizada y conservadora que la precedente; y c) sacar ventaja de su éxito en la construcción de imaginarios sociales en los que la sociedad es proclive a la despolitización frente al descontento, a la fragmentación del tejido social y al refugio en el espacio privado y la alienación consumista. Es ciertamente probable que estas fuerzas políticas sigan obteniendo resultados favorables, aunque no resulta claro si lograrán barrer por entero el arco progresista.

Es más, los nuevos Gobiernos de derecha no las tienen todas consigo, ya que tienen que lidiar, al menos, con cuatro factores en su contra: a) la falta de una propuesta consistente y atractiva que se perciba como una alternativa fiable a la gestión progresista a la que se oponen; b) la crisis económica global, cuyo impacto en la región seguirá, al menos, en lo que resta de la década, complicando el desempeño de los Gobiernos; c) la potencial movilización de las bases partidarias progresistas y de movimientos sociales inconformes con las medidas de regresión; y d) el referente que supone el nuevo andamiaje, por



básico que sea, de prestaciones sociales ampliadas que se fortaleció en lo que va del siglo. En la medida que nuevos Gobiernos pretendan desmontar los avances logrados, pese a contar con importantes apoyos mediáticos y geopolíticos, su capacidad de gobernabilidad se verá restringida, como ya se observa en Brasil y Argentina.

Es indeseable que volviesen, por arte de magia, los buenos precios de las materias primas y que, entonces, los Gobiernos de cuño progresista pudiesen revitalizar “la fórmula”; tampoco es conveniente que los partidos neoliberales vuelvan a restaurar su visión de sociedad altamente excluyente, ni que los partidos denominados progresistas, aprovechando la fragmentación de la oposición, lograsen capear el temporal sin modificar y corregir el rumbo. Lo deseable es reflexionar, con un pleno sentido autocrítico, sobre los aciertos, errores y desafíos del campo progresista, y sobre esa base redefinir e impulsar un proyecto de transformación social-ecológica. Pero ese impulso nunca vendrá por generación espontánea, ni mucho menos por la buena voluntad de los grupos poderosos. Sólo puede ser el resultado de una plataforma popular heterogénea que, con capacidad de planteamiento, organización y acción política, acumule fuerzas para forjar acuerdos sociales inéditos en Latinoamérica. Esa es la tarea de la

política, y que mejor que hacerla en democracia, en una democracia que supere las falencias de lo meramente electoral y las falacias de la representación sin participación, pero también que supere las trampas de la participación convertida en tutelaje autoritario.

El reflujo político en la región no se traduce en el paso a una nueva etapa con rasgos definidos con claridad. No existe una vía de no retorno al pasado inmediato, ni tampoco un camino inexorable hacia la restauración neoliberal, lo que se aprecia es un campo en disputa donde será decisivo el nivel de articulación estratégica de los sujetos que promueven proyectos alternativos y emancipadores. La opción política electoral y la participación en el juego institucional formal cobran sentido en la medida que se construya, desde la base social, un nuevo bloque de poder que legitime nuevos acuerdos nacionales en los que la sociedad de privilegios, que hasta ahora caracteriza a la mayor parte de los países de la región, transite a una sociedad de derechos y de compromisos institucionalizados para reducir las asimetrías y para detener la destrucción de los ecosistemas. Se requiere, por lo tanto, sentar las bases de nuevos Estados funcionales para la cohesión social, la transformación productiva inteligente y sustentable y, no menos importante, que propicien el respeto de libertades y garantías democráticas.





## Referencias bibliográficas

- Barbé, E.** (2014). Introducción: Cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, pp. 7-21. Disponible en <[https://www.cidob.org/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/108/introduccion\\_cambio\\_en\\_el\\_sistema\\_internacional\\_adversidad\\_para\\_la\\_ue](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/108/introduccion_cambio_en_el_sistema_internacional_adversidad_para_la_ue)>.
- Bárcena, A.** (2016, enero 25). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo: ¿Cómo solucionarlo? *Columna de Opinión*, CEPAL. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribes-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>>.
- Bringel, B. y Falero, A.** (2016). Movimientos sociales, Gobiernos progresistas y Estado en América Latina: Transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), pp.27-45. Disponible en <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20009/12682>>.
- Cáliz, J. A.** (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://nuso.org/media/documents/12549.pdf>>.
- Celi, P.** (2016). *Tensiones y continuidades en la proyección regional suramericana*. Ecuador: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12946.pdf>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3097/1/S2013105\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3097/1/S2013105_es.pdf)>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>>.
- Cypher, J.** (2014). Neoextraccionismo y primarización: Términos de intercambio en América del Sur. En A. Girón (coord.), *Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo* (pp. 117-141). Ciudad de México: UNAM. Disponible en <[http://www.probdes.iiec.unam.mx/coleccion\\_de\\_libros/indice\\_democracia.html](http://www.probdes.iiec.unam.mx/coleccion_de_libros/indice_democracia.html)>.
- Dierckxsens, W.** (2015, enero 18). El futuro de la humanidad ante la situación geopolítica actual: El rol de la integración latinoamericana. Observatorio Internacional de la Crisis. Disponible en <<http://www.observatorio-delacrisis.org/2015/01/el-futuro-de-la-humanidad-ante-la-situacion-geopolitica-actual-el-rol-de-la-integracion-latinoamericana/>>.
- Fernández, H.** (2016). *Reflexiones para un balance de los Gobiernos progresistas en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en <<http://www.ipyp.org.ar/descargas/2016/Gobiernos%20Progresistas%20en%20America%20Latina.pdf>>.
- Gómez, J. C. y Morán, D.** (2016). La situación tributaria en América Latina: Raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67), pp. 1-37. Disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/2821/282142131002.pdf>>.
- Gudynas, E.** (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En A. Acosta, E. Gudynas, F. Houtart, H. Ramírez Soler, J. Martínez Alier y L. Macas, *Colonialismos del siglo XXI: Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina* (pp. 75-92). Barcelona: Icaria. Disponible en <<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>>.
- Gudynas, E., Guevara, R. y Roque, F.** (Coords.). (2008). *Heterodoxos: Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los Gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social. Disponible en <<http://www.democraciasur.com/heterodoxos/>>.
- Infobae** (2015, octubre 17). Qué es el PMDB, el partido que tiene en sus manos a Dilma Rousseff. *Infobae*. Disponible en <<http://www.infobae.com/2015/10/18/>>



1763024-que-es-el-pmdb-el-partido-que-tiene-sus-manos-dilma-rousseff/

**Jiménez, J. P.** (Ed.). (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37881-desigualdad-concentracion-ingreso-tributacion-altas-rentas-america-latina>>.

**Kucharz, T.** (2016). Los megatratados comerciales en clave geoestratégica. *Viento Sur*, 144, pp. 79-88. Disponible en <<http://vientosur.info/spip.php?article11084>>.

**Le Quang, M.** (2015). Un año después: Una nueva lectura territorial de las elecciones seccionales 2014. Instituto de Pensamiento Político. Disponible en <[http://www.alianzapais.com.ec/images/documentos/ipp/05-03-2015-analisis\\_electoral\\_para\\_la\\_militancia.pdf](http://www.alianzapais.com.ec/images/documentos/ipp/05-03-2015-analisis_electoral_para_la_militancia.pdf)>.

**Mainwaring, S.** (1996). Brasil: Partidos débiles, democracia indolente. En S. Mainwaring (ed.), *La construcción de instituciones democráticas: Sistema de partidos en América Latina* (pp. 289-325). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan). Disponible en <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=19>>.

**Marín, G. y Muñoz, R.** (2016, diciembre). La encrucijada de la izquierda latinoamericana: Tres dimensiones de una crisis. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/la-encrucijada-de-la-izquierda-latinoamericana-tres-dimensiones-de-una-crisis/>>.

**Martner, G.** (2016). *Reforma tributaria en la transformación social-ecológica*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.

**Mirza, C. A.** (2014). Políticas sociales “progresistas” en el Cono Sur: Discursos y prácticas desde los Estados. *Revista Katálysis*, 17(1), pp. 130-137. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a14v17n1.pdf>>.

**Moreira, C.** (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(93). Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n93/0102-6909-rbcsoc-3293112017.pdf>>.

**Nueva Sociedad.** (2016). De la captura corporativa a la captura de las corporaciones: Apuntes de la Conferencia de Buenos Aires. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://nuso.org/media/documents/211a2bb1-8352-4665-9d1c-3d62ea7a0477.pdf>>.

**Ospina, P.** (2016, agosto). El final del progresismo. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/el-fin-del-progresismo/>>.

**OXFAM.** (2016). *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Disponible en <[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/desterrados-full-es-29nov-web\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf)>.

**Palacios, J. J.** (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: Orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII(52), pp. 225-265. Disponible en <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal52/sociedad2.pdf>>.

**Peres, J.** (2017, abril). Brasil: La vuelta al siglo XIX. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/brasil-la-vuelta-al-siglo-xix/>>.

**Portelli, H.** (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

**Rho, M. G.** (2016). ¿Ciclo pos-neoliberal? Una aproximación histórico-conceptual a la crisis del neoliberalismo en Sudamérica. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 3(5), pp.122-132. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5769541>>.

**Salvia, A., Bonfiglio, J. I. y Vera, J.** (2017). *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y Coneval al caso argentino*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. Disponible en <<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Pobreza-Multidimensional-Argentina-Urbana.pdf>>.

**Schnake, A.** (2010). Orden multipolar en el siglo XXI: Efectos globales y regionales. *Revista Encrucijada Americana*, 4(1), pp.19-41. Disponible en <<http://www.en>>



crucijadaamericana.cl/articulos/n1\_2010/2Schnake\_Orden\_multipolar\_en\_el\_siglo\_XXI.pdf>.

**Schuster, M.** (2017, enero). “El Gobierno de Temer está aplicando fuertes recortes al gasto público y social”: Entrevista a Roberto Véras de Oliveira. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>>.

**Serbin, A.** (2016). Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos. En A. Serbin (coord.), ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos (pp. 7-13). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Disponible en <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>>.

**Sierra, N.** (2011). Los “Gobiernos progresistas” de América Latina: La avanzada del pos-neoliberalismo. *Aportes Andinos*, 29. Disponible en <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2800/1/RAA-29%20Natalia%20Sierra%2c%20Los%20gobiernos%20progresistas.pdf>>.

STOESSEL, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis*, 39. Disponible en <<https://polis.revues.org/10453>>.

**Stokes, S. C.** (2009). *Globalization and the Left in Latin America*. Disponible en <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4640&rep=rep1&type=pdf>>.

**Stolowicz, B.** (2004). *La izquierda latinoamericana: Gobierno y proyecto de cambio*. Ámsterdam: Transnational Institute. Disponible en <<https://www.tni.org/files/download/left-s.pdf>>.



## Autor

**Álvaro Cáliz** es Investigador social y analista político. Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en la Gestión del Desarrollo Sostenible (Universidad Nacional Autónoma de Honduras). Miembro del grupo de trabajo Transformación Social-Ecológica en América Latina, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert.

Correo electrónico: [alvarocalix2002@yahoo.com](mailto:alvarocalix2002@yahoo.com)

## Impresión

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | Ciudad de México | México

Responsable:  
Christian Denzin  
Director del Proyecto Regional  
Transformación Social-Ecológica

Teléfono +53 (55) 5553 5302  
[www.fes-transformacion.org](http://www.fes-transformacion.org)

### Friedrich-Ebert-Stiftung

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las del autor y no necesariamente reflejan las de la Fundación Friedrich Ebert.

**ISBN: 978-607-7833-85-7**