

**El retorno del pueblo
Populismo y nuevas democracias
en América Latina**

Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, editores

El retorno del pueblo Populismo y nuevas democracias en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Juan Guijarro
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: octubre de 2008

Presentación	9
Introducción	
El regreso del populismo	11
<i>Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti</i>	
 EL RESURGIR DEL POPULISMO	
Populismo, ciudadanía y Estado de derecho.	23
<i>Carlos de la Torre</i>	
El resurgimiento del populismo latinoamericano.	55
<i>Kenneth Roberts</i>	
 POPULISMO: DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN, ORGANIZACIÓN Y NACIÓN	
Fisuras entre populismo y democracia en América Latina	77
<i>Francisco Panizza</i>	
Populismo y representación democrática.	97
<i>Enrique Peruzzotti</i>	

La organización populista.
Los Círculos Bolivarianos en Venezuela 125
Kirk Hawkins

Sobre alquimistas e imaginadores.
Populismo y nación. 161
Julio Aibar Gaete

POPULISMOS RECIENTES EN ECUADOR

El flautista de Hammelin.
Liderazgo y populismo en la
democracia ecuatoriana 189
Flavia Freidenberg

Bucaram en Panamá.
Las secuelas del populismo en Ecuador. 239
Catherine Conaghan

El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez 267
César Montúfar

Colaboradores 299

El resurgimiento del populismo latinoamericano¹

Kenneth M. Roberts*

Aunque el populismo, en sus múltiples formas, ha aparecido en distintas partes del mundo, en ningún lugar ha dejado una huella tan fuerte como en el panorama político latinoamericano. Desde el comienzo de la política de masas, desde el inicio hasta mediados del siglo XX, olas de movilización populista han irrumpido con frecuencia en la región latinoamericana. En algunos países, estas olas mostraron una existencia efímera, pero en otros probaron ser extremadamente fuertes, produciendo legados políticos e institucionales de larga duración. Efectivamente, la región ha constituido un terreno fértil para algunos de los más importantes experimentos políticos populistas del mundo. Líderes como Juan Perón en Argentina y Hugo Chávez en Venezuela son, prácticamente, sinónimos del populismo, apropiándose del concepto con imágenes vívidas de gobiernos carismáticos que vitalizan las masas, desafían a las élites tradicionales e imponen la autonomía nacional sobre la arena internacional.

Incluso en Latinoamérica, el populismo ha presentado un flujo y reflujo en su prominencia política y en sus heterogéneas expresiones políticas, económicas e institucionales. Históricamente, el populismo de América Latina estaba emparentado con el modelo estatal de desarrollo capitalista, conocido como industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que permitió a los Estados intervencionistas extender beneficios materiales a sus electores de clases organizadas bajas y trabajadoras. Consecuente-

* Cornell University. E-mail: kr99@cornell.edu. Traducido por Julianna Zambrano.

1 Este artículo apareció en inglés con el título "Latin America's Populist Revival", en *Sais Review*, invierno de 2007; pp. 3-15. Agradecemos al editor por su autorización para publicarlo en este libro.

mente, se supuso que el populismo había terminado cuando la ISI colapsó en la década de 1980, víctima de una crisis de deuda e inflación regional y de presiones en la balanza de pagos que terminaron quebrando los Estados desarrollistas (Kaufman y Stallings, 1991). Esta crisis culminó con la adopción casi universal de programas de austeridad y reformas de libre mercado (o “neoliberales”), mientras los Estados se retiraban de su amplio rango de roles desarrollistas y de bienestar social, históricamente asociados con el populismo. Estrechamente relacionada con la noción de un “Consenso de Washington” regional para el liberalismo político y económico (Williamson, 1990), se encontraba la idea de que el populismo –junto con sus secuelas como el estatismo y el nacionalismo– había sido opacado por una nueva era de democracia, austeridad fiscal y globalización del mercado. A partir de este momento, se pensó que las políticas públicas serían determinadas por tecnócratas responsables que entendieran las leyes del mercado y no por la movilización social o las presiones políticas aplicadas por grupos de poder organizados en busca de rentas.

Sin embargo, la muerte del populismo mostró ser una idea de vida corta. A mediados de los noventa, los académicos empezaron a concentrarse en nuevas formas de liderazgo populista que coexistieron con –o incluso implementaron– políticas neoliberales de ajuste estructural, desafiando el supuesto de que el populismo como fenómeno político iba, necesariamente, a la par de un modelo o etapa particular de desarrollo socioeconómico (Roberts, 1995: 82-116; Weyland, 1996: 3-31). Y, para el final de los años noventa, el surgimiento explosivo de Hugo Chávez en Venezuela mostró que aún las variantes del populismo más tradicionales y estatistas permanecían potencialmente fuertes en la era neoliberal de América Latina. De hecho, en los primeros años del nuevo milenio, varios partidos de tendencia izquierdista y figuras populistas fueron elegidos para los gobiernos de Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Perú (Castañeda, 2006), reabriendo debates históricos sobre modos alternativos de desarrollo que habían sido fuertemente arrinconados durante el apogeo del tecnocrático “Consensus de Washington”. Aunque la categoría de “populista” es poco apropiada para algunos de estos nuevos gobiernos, como se discutió antes, no hay duda de que el populismo ha experimentado un resurgimiento en América Latina después del ajuste.

¿Qué es lo que explica este remarcable florecimiento de un fenómeno político que se pensó moribundo tan sólo unos pocos años atrás? El flujo y reflujo de las olas populistas en la región deberían hacernos cuidadosos de atribuir el populismo a una subyacente –y relativamente constante– influencia cultural. Más bien, el populismo aparece como resultado de la intersección de sistemas socioeconómicos y políticos en extremo excluyentes, con contextos institucionales que abren o cierran el espacio político para *outsiders* que pretenden movilizar sentimientos populares anti-élite o anti-*establishment*. Las olas populistas deberían, entonces, suceder durante períodos de crisis institucionales, ruptura o transición; en los que las instituciones políticas establecidas pierden la capacidad de contener o canalizar la movilización política popular.

Por esto, las olas populistas coincidieron con dos grandes transiciones políticas y económicas –o coyunturas críticas– en el siglo XX latinoamericano. La primera fue la transición, después de 1930, de los gobiernos oligárquicos y las economías agro-exportadoras a la política de masas y la ISI. Los partidos oligárquicos, incapaces de canalizar la movilización política de un proletariado emergente, fueron opacados por líderes y partidos populistas que promovían la incorporación política de las clases bajas y trabajadoras (Collier y Collier, 1991). La segunda gran transición sucedió como consecuencia de la crisis de la deuda en 1982, cuando la ISI decayó y las reformas de libre mercado se extendieron a lo largo de la región. La combinación de la crisis económica y las reformas debilitaron los partidos de masa y las organizaciones laborales de la época de la ISI, abrieron el espacio político para *outsiders* y figuras populistas que apelaban directamente a masas no organizadas. En principio, muchas de estas figuras –como Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor en Brasil– emparentaron liderazgos de estilo populista con plataformas neoliberales, una novedad política que inspiró un debate académico vigoroso sobre el significado y los atributos del populismo (Lynch, 1999: 63-80; Vilas, 2003: 13-36; Weyland, 2001: 1-22). Más recientemente, mientras el Consenso de Washington empezaba estimular crisis financieras y movilizaciones populares renovadas, las figuras populistas buscaron tomar ventaja del descontento público y el déficit social del modelo neoliberal.

Aunque esta última ola populista difiere en varios aspectos de aquella en la época de la ISI, también se pueden encontrar algunas similitudes. Este trabajo intenta explicar el populismo contemporáneo en América Latina, desde una perspectiva histórico-comparativa de la movilización populista. Este acercamiento sugiere que el resurgimiento del populismo en la región encuentra su origen en las limitaciones de transiciones duales hacia el liberalismo político y económico –con la democracia y el libre mercado– durante los años ochenta. Como se mostró antes, los legados de estas transiciones constituyeron las condiciones estructurales e institucionales más apropiadas para conducir al populismo; específicamente, la exclusión política y económica y la fragilidad institucional. Estas condiciones promovieron el ascenso del populismo clásico durante la época de la ISI en América Latina, y son fundamentales para comprender la economía política del populismo actualmente.

Exclusión, fragilidad institucional y movilización populista.

El populismo es, como enfatiza Kurt Weyland, un concepto fuertemente debatido; especialmente, en la academia latinoamericana (Weyland, 2001). Ha sido empleado para caracterizar un amplio rango de fenómenos empíricos; desde regímenes políticos a partidos, estilos de liderazgo, políticas económicas y patrones de movilización. Debido a la dificultad de encontrar un consenso en el significado, los atributos o las aplicaciones de este concepto, algunos académicos han recomendado incluso su eliminación del léxico de las ciencias sociales (Roxborough, 1984: 14). No obstante, el concepto no estaría tan profundamente arraigado en el discurso académico y popular si no tuviera un significado y peso analítico. De hecho, parece inútil intentar interpretar las dinámicas políticas en América Latina sin recurrir a este concepto.

El populismo, tal y como se aplica aquí, se refiere a la movilización política de masas, de arriba hacia abajo, conducida por líderes personalistas que desafían a los grupos de élite a favor de un pueblo vagamente definido. Esta manera de conceptualizar el populismo se restringe al ámbito político, en la medida en que se enfoca para el análisis en el patrón de movi-

lización que conecta al líder con la masa de seguidores. El contenido de las políticas económicas ha sido deliberadamente dejado al margen. Aunque es posible, y tal vez útil, caracterizar ciertos tipos de políticas económicas como “populistas”, esta denotación se refiere a un dominio empírico distinto. Sin duda, líderes populistas – definidos en sentido político– pueden emplear un conjunto de herramientas y políticas económicas diversas, con niveles variables de centralidad estatal y énfasis en la redistribución. Si bien muchos tipos de movilizaciones populistas se sustentan en los incentivos materiales ofrecidos por determinadas políticas económicas –como intercambios corporativos con partidos de trabajadores o recompensas clientelares a cambio de lealtades individuales–, otros tipos enfatizan cuadros de movilización no materiales –como el nacionalismo o el resentimiento popular en contra de orden político establecido y de las élites culturales–. Estas distinciones analíticas afectan, claramente, la aplicación de la categoría de populista a diferentes tipos de movimientos políticos. Mientras que una definición económica podría agrupar en la misma categoría populista tanto al movimiento liderado por Hugo Chávez como la Bolivia de Evo Morales (Castañeda, 2006), adoptar una definición política implica reconocer las diferencias entre ambos casos por sus distintos patrones de movilización –específicamente, la mayor autonomía de la movilización socio-política de las clases bajas e indígenas en Bolivia–. Morales, como se verá más adelante, fue elegido por un movimiento social que tumbó dos presidentes para luego competir exitosamente en la arena política, introduciendo una dinámica política distinta a la del proceso de movilización populista conducida de arriba hacia abajo por Chávez en Venezuela.

De la misma forma, esta definición política no presupone ningún modo de organización particular –o quizás, de no-organización–. Las figuras populistas movilizan a sus seguidores desde arriba hacia abajo en una variedad de esferas cívicas y políticas. Pero también pueden o no crear intermediarios organizativos para facilitar, institucionalizar o controlar dicha movilización. En consecuencia, el movimiento populista de América Latina ha variado con amplitud sus expresiones organizativas. Algunas figuras populistas, como Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú, fundaron partidos de masas altamente disciplinados, demostrando que el

personalismo y la autoridad carismática no son, necesariamente, obstáculos para la institucionalización política. En otros casos, se priorizó la organización de la sociedad civil. Perón, por ejemplo, levantó una confederación de trabajadores mientras mantenía un partido político poco institucionalizado (McGuire, 1997). También otros líderes populistas, como José María Velasco Ibarra en Ecuador o Fujimori en Perú, se inclinaron por una relación directa con sus seguidores y evitaron todas las formas de organización política y social, con excepción de organizaciones transitorias. Chávez, por otro lado, ha apoyado organizaciones de base extensas y fuertemente descentralizadas de varios tipos; algunas de ellas, fuera de los rangos de su partido nacional “oficial”. Comités barriales (conocidos como “Círculos Bolivarianos”), cuadros de partidarios, equipos para campañas electorales y redes organizadas alrededor de distintas “misiones” sociales han jugado un rol central y en permanente cambio para la organización popular del chavismo.

Como las políticas económicas, la organización popular es un instrumento político maleable, que puede adoptar distintas formas y ser empleado en diferentes arenas para propósitos estratégicos amplios. En particular, la organización de masas es un arma empleada por figuras populistas que necesitan movilizar la fuerza de los números para contrapesar los recursos económicos e institucionales utilizados por la oposición. Como consecuencia, la organización de masas tiende a ser una función del conflicto político. Mientras mayor la amenaza de la figura populista para la élite, y mientras más decidida sea la reacción de esta élite, más amplia será la movilización popular (Roberts, 2006).

Considerando estas circunstancias, habría que cuestionar cómo se relaciona la movilización populista con las condiciones estructurales e institucionales en las sociedades latinoamericanas. La primera ola de movilización populista durante las etapas iniciales de la ISI es relativamente lineal en su trayectoria, con los intentos para superar la exclusión política y socioeconómica que prevaleció en la región durante el siglo posterior a la independencia. Esta exclusión tuvo fundamentos estructurales e institucionales. Estructuralmente, la exclusión se basaba en economías preindustriales, sostenidas por la exportación de bienes con patrones de alta concentración en la posesión de la tierra, con la fuerte dependencia de re-

laciones laborales rurales coercitivas y semi-feudales y la ausencia de derechos organizativos para los campesinos o la clase trabajadora incipiente. Institucionalmente, la exclusión se fortaleció por restricciones al sufragio cuando había elecciones; y por formas patrimonialistas o militares de gobiernos autoritarios, cuando no las había.

La modernización socio-económica y la reforma alrededor del sufragio a principios del XX afectaron el orden político oligárquico, creando nuevos sujetos populares —principalmente la clase media y la clase trabajadora industrial y urbana—, que articularon demandas para la incorporación política y la reactivación económica. Sobre todo los trabajadores presentaron demandas materiales urgentes y con el tiempo alcanzaron capacidad para la acción colectiva; sin embargo, permanecieron al margen de las instituciones representativas existentes. Su movilización política terminó con la reproducción de regímenes oligárquicos basados en la exclusión, la pasividad y el control social. Estos acontecimientos configuran “coyunturas críticas” que modelaron profundamente las trayectorias nacionales de desarrollo político durante la época de la ISI (Collier y Collier, 1991).

Estas coyunturas críticas tuvieron sus raíces en las contradicciones estructurales que existieron entre la modernización económica, la formación de las clases y la movilización social, por un lado, y la exclusión político/institucional, por el otro. Tres resoluciones básicas a estas contradicciones fueron posibles, reflejando métodos alternativos para encaminar las tensiones entre la democracia política y la desigualdad social. En varios casos —sobresalen Uruguay y Colombia— los partidos tradicionales de élite encauzaron (y contuvieron) la movilización política inicial de la clase trabajadora, convirtiéndose en partidos “atrapa-todo” con seguidores de varias clases, vinculados por amplias redes clientelares. Sin embargo, en la mayoría de la región, las instituciones oligárquicas fueron menos efectivas en incorporar a los sectores populares y, por eso, fueron relegadas por el surgimiento de la política de masas. En algunos países, especialmente en la región centroamericana (Mahoney, 2001: 236-263), esto provocó que las élites se resguardaran en la protección de crueles regímenes autoritarios para reprimir los desafíos populares al orden social. No obstante, en otros países las élites fueron obligadas a compartir el escenario político con los nuevos líderes y partidos populistas que auspiciaron la incorpora-

ción política de las masas urbanas en ascenso; en ocasiones, también las masas rurales participaron del proceso. En un período muy corto, los países latinoamericanos entraron en la era moderna de la política de masas, con trayectorias de desarrollo que fueron marcadas por la represión, la cooptación o la movilización de las clases bajas de trabajadores, junto con el populismo que dejaría una marca indeleble en la trayectoria posterior.

Aunque el tamaño limitado de la clase trabajadora industrial y la heterogeneidad estructural de los sectores populares militaron en contra de la formación de partidos políticos de clase, altamente institucionalizados (Dix, 1989), las figuras populistas emplearon su carisma para lograr coaliciones socio-políticas y multi-clasistas anti-oligárquicas. Los líderes populistas –como Perón en Argentina, Lázaro Cárdenas en México, Getúlio Vargas en Brasil y Haya de la Torre en Perú– movilizaron a sus seguidores desde arriba hacia abajo, combinando interpelaciones nacionalistas y un discurso anti-oligárquico con un compromiso por la industrialización guiada por el Estado, los derechos laborales y las reformas de bienestar social. Con algunas excepciones, como Velasco Ibarra en Ecuador, los líderes populistas en la época de la ISI fueron creadores de instituciones. Ellos establecieron partidos de masa y/u organizaciones de trabajadores y de campesinos que dominaron la representación política de las clases bajas; en muchos casos, este dominio duró varias generaciones. También, forjaron vínculos corporativos entre estos colectivos sociales y los Estados redistributivos para procesar el intercambio de recompensas materiales a cambio de lealtad política.

En el grado en que los movimientos históricos se institucionalizaron y entraron en la rutina, mientras mantenían el control sobre sus lealtades políticas, impulsaron el crecimiento de proyectos populistas rivales, como también la emergencia de alternativas más radicales de izquierda. De hecho, en países como México, Venezuela y Bolivia, los partidos populistas dominantes se moderaron con el tiempo, convirtiéndose en la columna vertebral de un orden político reconfigurado, un resultado lejano respecto a su origen con *outsiders* explosivos o incluso, insurgentes. En otros países –como Argentina, Brasil y Perú–, los partidos populistas fueron poderosos pero crearon una polarización que provocó la radical oposición de la élite y/o los militares con largos períodos extensos de per-

secución política bajo regímenes autoritarios. En general, el surgimiento de guerrillas de izquierda en las décadas de los setenta y ochenta sucedió en países donde la movilización populista y la reforma social fueron absorbidas por la represión y la cooptación durante la era de la ISI; esto sucedió en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia.¹ Si bien casi todos los países de la región tuvieron algún tipo de guerrilla luego del triunfo de la Revolución Cubana, en los países con una fuerte tradición de movilización populista nunca aparecieron movimientos insurgentes de gran escala.²

Por ello, no puede provocar asombro que la segunda ola de movilización populista comenzara hacia finales del XX, cuando el legado institucional de la primera ola populista empieza a erosionarse. La combinación de exclusión social y fragilidad institucional configuró una estructura de oportunidad política favorable para los nuevos movimientos populistas. Los correlatos socioeconómicos y políticos de esta nueva ola de populismo serán analizados a continuación. El análisis sugiere que el fin de la ISI y la transición al liberalismo de mercado, lejos de convertir al populismo en un pasado obsoleto, de hecho pudieron contribuir para su renacimiento político.

Volver al futuro:

El populismo en Latinoamérica durante la era neoliberal

Durante las décadas finales del siglo XX, las transiciones duales –hacia la democracia política y el liberalismo–, provocaron en Latinoamérica una serie de efectos contradictorios con profundas consecuencias para la representación política. Por un lado, nuevos regímenes democráticos extendieron los derechos ciudadanos básicos, en especial el derecho al sufragio universal y al reconocimiento de la autonomía cultural de los indígenas (Van Cott, 2000). Por otro, derechos civiles más amplios se debili-

1 Para los casos centroamericanos, ver Brockett, 2005.

2 El caso excepcional fue la insurgencia de Sendero Luminoso en el Perú a finales de la década de los ochenta, que surgió en un país que ya tenía un partido populista histórico –APRA de Haya de la Torre– como también una izquierda electoral poderosa.

taron con frecuencia por una aplicación irregular de la ley –tanto social como territorialmente– (UNDP, 2004). Era evidente que amplios sectores de la población en muchos países vivían aún al margen de las estructuras legales y administrativas que refuerzan la igualdad en los derechos de ciudadanía, desde el acceso a las cortes hasta la protección frente a la brutalidad policial.

En no pocas ocasiones, los derechos de ciudadanía social fueron suspendidos cuando la crisis económica y los programas de ajuste estructural basados en el mercado empujaron a los Estados a resignar funciones de regulación, de redistribución y de bienestar social, que habían sido asumidas durante la época de la ISI. Sobre todo la reestructuración económica y la liberalización del mercado de trabajo erosionaron la seguridad de empleo, provocaron la caída o el estancamiento de los salarios mínimos y reales en la mayor parte de la región y aumentaron el rango de sectores con contrato de trabajo informal o temporal, excluyéndolos de redes de seguridad social. Al mismo tiempo, programas de austeridad anti-inflacionaria frecuentemente recortaron el gasto público que había servido, por mucho tiempo, para proteger los estándares de vida populares. De forma deprimente, en el 2004 –unos veinte años después de la crisis de la deuda y la época de reformas de mercado orientadas al crecimiento– más del 40 por ciento de latinoamericanos continuaba viviendo bajo la línea de pobreza, 46.5 por ciento de la fuerza de trabajo cayó en el sector informal y el coeficiente Gini promedio para medir la desigualdad se ubicó en .542, mucho más alto que el promedio mundial de .381 (CEPAL, 2005: 317-318, 336-337; UNDP, 2004: 125).

En el corto plazo, las tensiones entre la expansión del derecho electoral, la profundización de la inseguridad económica y la ciudadanía social en decadencia se pudieron manejar porque las transiciones duales producen, con frecuencia, la desmovilización de los movimientos sociales populares y políticos. En efecto, estas tensiones provocaron caos en los bloques de partidos de trabajadores formados durante la época de la ISI. Los movimientos de trabajadores se dispersaron por la combinación de crisis económicas con reformas de libre mercado. Al mismo tiempo, los sindicatos fueron presionados para organizar una creciente fuerza de trabajo informal, de forma heterogénea y en condiciones precarias. Además, los víncu-

los organizativos y programáticos, que históricamente habían transformado los movimientos de trabajadores en partidos de masas, fueron disputados por las dinámicas políticas del proceso de reforma de mercado. Una de las grandes paradojas de la era neoliberal sucedió en países como Argentina, México, Bolivia y Venezuela, donde las reformas de libre mercado no fueron implementadas por los partidos conservadores pro-mercado, sino por partidos de trabajadores que habían sido los arquitectos de las políticas de desarrollo de la ISI. Como efecto, en gran parte de la región la transición de la ISI al neoliberalismo dejó a los sectores populares y de trabajadores políticamente marginados, e incluso huérfanos, por los cambios dramáticos en las orientaciones programáticas de los partidos.

Sin embargo, el desapego de los votantes hacia los partidos establecidos no fue sólo provocado por la aparición de partidos populistas y de trabajadores. En realidad, se trató de un fenómeno generalizado que refleja de manera vívida la crisis en la región (Mainwaring *et al.*, 2006). Esta crisis sucedió en medio de diversas circunstancias, como las consecuencias políticas del desastre económico, un motivo para votar en contra de los partidos en el poder. También habría que considerar el fracaso del Estado en ciertos sectores como un factor que debilitó las instituciones establecidas y permitió la extensión de campañas mediáticas en las que aventureros políticos interpellaron directamente a los votantes, sin necesidad de la intermediación de los partidos políticos de masa. De hecho, la crisis se manifestó tanto en las conductas políticas como en las actitudes. Respecto a las conductas, aumentó la volatilidad electoral, indicador de débil vinculación dentro de los partidos, que también provocan un electorado móvil. En cuanto a las actitudes, fue evidente en los sondeos de opinión pública la caída en la identificación con el partido; también la baja confianza de la población hacia los partidos, que los colocaba entre las instituciones públicas con menor calificación en este aspecto. A lo largo de la región, sólo el 21.9 por ciento de los latinoamericanos expresaron confianza en los partidos políticos, y menos del 16 por ciento aseguraban encontrarse “muy cercanos” o “más o menos cercanos” a la organización partidista (Payne *et al.*, 2002: 38, 138).

La debilidad de las instituciones de intermediación, tanto de la sociedad civil como de la sociedad política, produjo un vacío en el espacio

público, que se presentaba, a partir de este momento, como un escenario para líderes populistas y otros *outsiders*. De hecho, las nuevas figuras del populismo no sólo aprovechan la caída de las instituciones políticas establecidas, sino que también la provocan con sus ataques verbales a los partidos y, en algunos casos, a los movimientos de trabajadores por considerarlos bastiones no democráticos, corruptos y celosos del fallido *status quo*. Este tipo de discurso populista anti-*establishment* era altamente flexible en términos ideológicos y programáticos. Bajo un líder como Fujimori y en el contexto de una crisis económica y de seguridad como la enfrentada por Perú a inicios de la década de los noventa, la fórmula incluso podía ser atribuida a una agenda conservadora que promovía el proceso de reforma neoliberal. En efecto, Fujimori criticó a la “partidocracia” que había llevado el país a la ruina; hizo lo propio con los movimientos de trabajadores que, supuestamente, sólo representaban los intereses de los líderes de los sindicatos. Con las instituciones representativas tradicionales en declive, y su propio partido funcionando poco más que como una etiqueta de registro, Fujimori pudo promover una mal llamada “democracia directa”, cuando la realidad mostraba un poder autocrático que evitaba toda institución intermediaria y apelaba directamente a los grupos de clases bajas, fuertemente dependientes de los programas sociales del Estado.³

No obstante, como ha demostrado Chávez, un discurso anti-*establishment* puede también relacionarse con una agenda de izquierda, de cambio político y socioeconómico más radical. Mientras Fujimori atacaba a las organizaciones de trabajadores tanto como a los partidos, por obstruir las reformas de mercado, Chávez desafía a quienes apoyan el mismo tipo de reformas. Ciertamente, la elección de Chávez en 1998 simbolizó el resurgimiento de la fuerza histórica nacionalista y anti-mercado del populismo; y, de la misma manera, la capacidad renovada de los sectores populares para movilizarse políticamente en contra de las inseguridades generadas por el mercado. En los años siguientes, movimientos de protesta de grandes masas destituyeron una serie de presidentes pro-mercado en

3 El modo de gobernar de Fujimori no pudo haber sido más lejano de la democracia directa, tal como se entiende en la teoría democrática; esto es, como la participación directa de los ciudadanos en la deliberación, legislación y construcción de políticas públicas.

Ecuador, Argentina y Bolivia, y nuevos gobiernos de centro-izquierda fueron elegidos a lo largo de la mayor parte de América del Sur. De tal modo, y a menudo de manera inesperada, el “Consenso de Washington” se había abandonado, y el proyecto para el desarrollo se politizaba de nuevo como respuesta a la reacción social, semejante a la de Polonia, encauzada por la solidaridad de los grupos, la acción colectiva y la intervención del Estado, que presentaron alternativas frente al individualismo competitivo del mercado (Polanyi, 1944).

La movilización popular renovada condujo al primer plano las contradicciones latentes en las transiciones duales latinoamericanas; particularmente, la tensión no resuelta entre la extensión de los derechos políticos democráticos y la sustracción de los derechos de ciudadanía social. En países como Chile, Brasil y Uruguay, estas tensiones estaban articuladas y manejadas por partidos renovados o por partidos democráticos pos-marxistas que, gradualmente, acumularon apoyo electoral y pudieron ganar el acceso al poder ejecutivo nacional. Con sentido práctico, estos partidos buscaron atenuar el “déficit social” en medio de economías de mercado integradas globalmente. Los canales institucionales de representación política permitieron contener las tendencias populistas en estos países y moderaron su expresión política.⁴ Sin embargo, en gran parte de la región los partidos con bases populares estaban menos institucionalizados o fueron fácilmente capturados por personalidades dominantes. También había un espacio público para que los nuevos movimientos políticos y sociales invocaran al descontento popular. Este descontento se expresó de diversas maneras, aunque no todas apelaron al populismo como solución.

Un nuevo patrón histórico dio lugar al ascenso de los partidos populistas históricos bajo liderazgos más fuertes. Este patrón apareció en Argentina y Perú, donde Néstor Kirchner y Alan García revivieron, respectivamente, las tradiciones populistas del peronismo y del aprismo, mientras conducían sus partidos hacia el poder. En Argentina, Kirchner

4 No obstante, en Brasil, una serie de escándalos políticos movieron al presidente Luiz Inácio da Silva (“Lula”) a distanciarse del partido de trabajadores mientras participaba en su re-elección para el 2006. Esta situación llegó a tal punto que Lula empezó a mantenerse sobre el apoyo de bases personales, al margen de los seguidores del partido organizado. De tal suerte, su estilo de liderazgo asumió más características populistas.

manejó a sus rivales para consolidar un control personal sobre la maquinaria política peronista, grande pero fraccionada; al mismo tiempo dirigió al partido de regreso a sus raíces nacionalistas y estatistas después del colapso financiero del experimento neoliberal empezado por Carlos Menem, el anterior presidente peronista durante los noventa. La crisis financiera argentina y la severa recesión entre el 2001 y el 2002, activaron una explosión masiva de protesta social que depuso al gobierno de Fernando de la Rúa, miembro del Partido Radical. Esta situación devastó el sector no peronista del sistema de partidos. La crisis hizo posible la declaración de la hegemonía política peronista cuando, primero Eduardo Duhalde y luego Kirchner, restablecieron el orden político y operaron una recuperación económica sorprendente y exitosa. En el proceso, los líderes peronistas no pagaron la deuda externa, desafiaron al FMI y a los prestamistas internacionales, absorbieron o neutralizaron la mayoría de los movimientos sociales de protesta y restablecieron el control de precios y otros mecanismos de regulación económica estatal.

El caso peruano ofrece uno de los retornos políticos más asombrosos en la historia de la región, con la victoria de un personaje carismático que había sido muy desacreditado por su gobierno durante el hundimiento de los años ochenta, y luego de pasar una década en el exilio enfrentado cargos por corrupción. El APRA –partido de masas fundado por el legendario líder populista Haya de la Torre y dirigido por García después de su muerte– casi perdió su apoyo electoral a lo largo de la década de los noventa, como sucedió con otros partidos tradicionales opacados por la autoridad de Fujimori. El panorama político, prácticamente desprovisto de instituciones representativas, era propenso para los movimientos electorales basados en la personalidad, creando una lógica de “populismo en serie”, por el cual figuras populistas rivales se alineaban en la competencia para ganar una elección tras otra. Luego del colapso del gobierno de Fujimori en el 2000, García regresó y renovó al APRA, primero articulando el descontento popular por el déficit social del modelo neoliberal en el Perú, y luego –ironía de la política– proponiendo para la campaña de 2006 una alternativa más “segura” frente a la figura nacional-populista más radical de Ollanta Humala. Como Chávez, quien apoyó abiertamente la campaña del candidato radical, Humala venía de una formación

militar e hizo su entrada en la arena política como líder de una rebelión militar. La primera vuelta lo vio como ganador con una campaña típicamente populista, en la que mostraba una personalidad dominante que interpelaba a amplias masas desorganizadas con un mensaje ecléctico, imposible de categorizar ideológicamente: Humala evocaba en el mismo discurso imágenes contradictorias de reivindicación étnica, nacionalismo peruano, militarismo, antiimperialismo, estatismo económico y políticas redistributivas.

Aunque algunos sectores del electorado peruano apoyaron a García en rechazo a Humala, su ascenso imprevisto recordó el de Chávez ocho años antes. Ambos líderes son ejemplos paradigmáticos de un segundo patrón de renacimiento populista: emergencia de nuevos movimientos electorales, con poca organización previa en el sistema de partidos o esferas sociales, que surgen alrededor de personalidades dominantes y carismáticas. Estos movimientos pueden incorporar a grupos de diferente procedencia en sus filas, pero se trata de nuevos actores en la escena política nacional, que son conducidos desde arriba hacia abajo y dependen en gran medida de una personalidad dominante. Antes de 1998, por ejemplo, una variedad de pequeños partidos, uniones disidentes y organizaciones comunales de izquierda resistieron las reformas neoliberales en Venezuela; pero luego, no se unieron en un movimiento nacional, y no se puede suponer que estas organizaciones generaran el chavismo. Los nuevos movimientos populistas aparecieron en los márgenes y absorbieron con rapidez a estas organizaciones de izquierda, al tiempo que Chávez movilizó masas de apoyo electoral entre los pobres que no pertenecían a ninguna organización. En muchos casos, estos sectores fueron incorporados a nuevas organizaciones chavistas basadas en la comunidad, las cuales jugaron un rol central en los programas sociales del gobierno bolivariano. De igual manera, antes de la aparición de Humala, Perú se destacaba por la debilidad para la movilización social de los indígenas y de las clases bajas, en comparación con sus vecinos andinos, Ecuador y Bolivia (Yashar, 2005). Tanto Chávez como Humala se convirtieron en ejes de nuevos movimientos electorales que se formaron bajo su liderazgo y permanecieron bajo su autoridad; en ninguno de estos casos, la dirección fue una expresión orgánica de movimientos sociales y políticos autónomos.

El contraste con la Bolivia de Evo Morales permite marcar las distinciones entre las concepciones política y económica del populismo, antes discutidas. En el caso boliviano, el apoyo a Morales aumentó gradualmente en sucesivas campañas electorales, como extensión lógica de los movimientos sociales de protesta que sacudieron al país después del 2000. Morales empezó su carrera política como líder de una unión de cocaleros que al principio se movilizó en contra de los programas estadounidenses para la erradicación de esta planta. Los sembradores de coca jugaron un rol central en las subsiguientes movilizaciones masivas, que combinaron la reivindicación cultural indígena junto a demandas estratégicas, relacionadas con la tierra y el trabajo. Las protestas masivas durante la “guerra del agua” y la “guerra del gas”, desafiaron con éxito la privatización y desnacionalización de los recursos naturales que eran una condición del modelo neoliberal. Estos movimientos de protesta se extendieron y se mantuvieron hasta forzar la renuncia de dos presidentes, formando la base para luego organizar un nuevo partido de izquierda, que respaldó la elección presidencial de Morales en el 2005.

Es evidente que el caso boliviano es un ejemplo de un movimiento social autónomo, que sería adecuado describir como una red de movimientos aliados, que cuestiona a los partidos tradicionales y participa en la arena electoral de manera efectiva. El liderazgo de Morales en el nuevo partido se relacionó orgánicamente con la amplia movilización social que venía desde abajo, creando una dinámica muy diferente de la movilización de masas conducida desde arriba, un rasgo definitorio del concepto político de populismo. Morales puede alinearse a nivel internacional con Chávez, y también adoptar similares políticas económicas nacionalistas y estatistas; puede, en fin, ser considerado un populista económico. Pero, su liderazgo permanece atado a una lógica distinta movilización social y de autoridad política. Se trata de la lógica propia de una movilización social autónoma de bases que se encamina hacia la arena electoral y se traduce en poder político. De hecho, es la antítesis del populismo.

Esta distinción, sutil pero importante, resalta la diversidad política de las respuestas populares a la liberalización del mercado en la actual América Latina. Así también se evita analizar estas reacciones en categorías simples y dicotómicas como populismo y democracia social —con la

izquierda “responsable” gobernando Chile, Brasil y Uruguay, gobiernos caracterizados como social-demócratas por un lado, y una variedad de alternativas más radicales y menos institucionalizadas, agrupadas en la categoría residual de populismo, por el otro—. Este tipo de generalizaciones carecen de la precisión necesaria para comprender diferentes lógicas de representación política. Las tensiones entre la democracia política y la exclusión social a veces se resuelven mediante la dominación política conservadora o a través de políticas de reforma institucional. En otras ocasiones, estas tensiones generan la movilización política de masas que transcienden las instituciones representativas establecidas. La movilización puede ser dirigida desde arriba por una personalidad dominante, o generada de manera autónoma por diversos movimientos sociales. El primer patrón corresponde al populismo; el segundo, se trata del movimiento, que puede comprenderse mejor mediante herramientas conceptuales y analíticas diferentes.

Referencias

- Brockett, Charles D. (2005). *Political Movements and Violence in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castañeda, Jorge (2006). “Latin America’s Left Turn”, en *Foreign Affairs*, Vol. 85, N. 3 (mayo-junio).
- CEPAL (2005). *Social Panorama of Latin America. Statistical Appendix*. Santiago: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, pp. 317-318, 336-337.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dix, Robert H. (1989). “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”, en *Comparative Politics*. Vol. 22, N. 1 (octubre): 23-37.
- Kaufman, Robert y Barbara Stallings (1991). “The Political Economy of Latin American Populism”, en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Lynch, Nicolás (1999) “Neopopulismo: un concepto vacío”, en *Socialismo y Participación*, N. 86 (diciembre): 83-80.
- Mahoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Mainwaring, Scott, *et al.* (2006). *The crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- McGuire, James W. (1997). *Peronism without Perón. Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Payne, Mark, *et al.* (2002). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance: 38-138.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinehart.
- Roberts, Kenneth M. (1995). “Neoliberalism and the transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case”, en *World Politics*, Vol. 48, N. 1 (octubre): 82-116.
- _____ (2006). “Populism, Political Conflict, and Grass-roots Organizations in Latin America”, en *Comparative Politics*, Vol. 38, N. 2 (enero): 127-148.
- Roxborough, Ian (1984). “Unity and Diversity in Latin American History”, en *Journal of Latin American Studies*, N. 16 (mayo): 14.
- UNDP (2004). *Democracy in Latin America. Towards a Citizens’ Democracy*. Nueva York: United Nations Development Program.
- Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Vilas, Carlos (2003). “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El Mito del ‘Neopopulismo’ Latinoamericano”, en *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9, N. 3 (mayo-agosto): 13-36.
- Weyland, Kurt (1996): “Neoliberalism and Neopopulism in Latin America: Unexpected affinities”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 31, N. 3 (otoño): 3-31
- _____ (2001). “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”, en *Comparative Politics*. N. 34 (octubre): 1-22.

- Williamson, John (1990). “What Washington means by Policy Reform”, en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington, D.C: Institute for International Economics.
- Yashar, Deborah J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.