

Democracia y populismo en América Latina

Ignacio Walker*

Una de las formas de entender la historia reciente de América Latina es a través de ciertos dilemas que se nos han presentado en las últimas décadas y que nos ayudan a percibir tanto las posibilidades como los obstáculos de la democracia en la región.

Tres son, a mi juicio, los principales dilemas que hemos enfrentado en las últimas décadas. El primer dilema que enfrentó América Latina, digamos en la década de 1960 y comienzos de la de 1970, fue entre “reforma o revolución”, postulado en términos tan radicales como trágicos, como quedaría demostrado posteriormente. El tema central era el de las reformas estructurales de nuestras economías y la vieja cuestión de la propiedad sobre los medios de producción, todo ello desencadenado principalmente a partir de la revolución cubana, en plena Guerra Fría.

El segundo dilema, aun más trágico que el anterior y en muchos sentidos consecuencia del mismo, fue entre “democracia o dictadura”, característico de los años setenta y ochenta. En este caso, el tema central ya no era sobre los medios de producción o las reformas estructurales de la economía, sino directamente el del régimen político de gobierno (democracia o autoritarismo), en torno a la cuestión central de los derechos humanos como fundamento ético de la democracia.

En algún sentido no despreciable, el verdadero dilema que enfrenta América Latina, con la reciente ola democratizadora y en el contexto más amplio de la globalización, es entre inclusión y exclusión social. No obstante, este dilema no es específico o privativo de la problemática de la región, por lo que me atrevo a sugerir que el dilema propio que enfrenta nuestra región, a comienzos del siglo veintiuno, es entre “democracia o populismo” y que este (neopopulismo), a diferencia del viejo populismo de los años treinta y cuarenta, aparece como uno de los principales obstáculos, tanto en términos de democratización como de modernización.

Sostenemos que, a lo largo del último siglo, la historia de América Latina es la de búsqueda, más o menos exitosa, de

respuestas o alternativas a la crisis oligárquica, con una marcada dificultad por sustituir el orden oligárquico por un orden democrático.

En esa búsqueda, puede decirse que la respuesta más característica de nuestra región a la crisis oligárquica y los devaneos históricos posteriores, de oleadas de democratización y autoritarismo, ha sido el populismo. Esta es la única creación verdaderamente latinoamericana. El liberalismo ha sido más bien marginal, más propio de las elites que de los pueblos, más de la mano del autoritarismo que de la democracia. Esta última se ha dado solo a tientos, con altibajos, en forma confusa e inconsistente, más como aspiración que como realidad.

EL VIEJO POPULISMO

Como sabemos a través de la literatura existente sobre la materia —aunque tiendo a pensar que la mejor manera de matar al populismo es definiéndolo—, lo característico del viejo populismo, o modelo “nacional y popular” de las décadas de 1930 y 1940, fue haberse constituido en un intento de respuesta a la crisis oligárquica, adquiriendo la forma de un arreglo institucional basado en una alianza social entre sectores populares y medios, alrededor del Estado, concebido como tabla de salvación de los desposeídos y de una estrategia de desarrollo basada en la industrialización. El viejo populismo fue antiimperialista y antioligárquico, más que anticapitalista, teniendo como núcleo central lo “nacional y popular”. Fue ambiguo en torno a la democracia como régimen político, adquiriendo en algunos casos formas directamente autoritarias (Juan Domingo Perón, en Argentina y Getulio Vargas, en Brasil, entre otros), y,

en otros, formas más democráticas, como en el caso de los “adecos” en Venezuela, o los “apristas” en Perú. El interés del populismo radicó en la incorporación de las masas como cuestión central por resolver, en un esquema inclusivo, las más de las veces en formas corporativas y clientelistas.

Tal vez una de las expresiones más elocuentes de este viejo populismo la encontramos en aquella famosa carta que Juan Domingo Perón dirigiera a Carlos Ibáñez del Campo, en 1953, la que recoge, mejor que el más sofisticado de los análisis, algunas de las características del viejo populismo latinoamericano: *“Mi querido amigo: dele al pueblo, especialmente a los trabajadores, todo lo que sea posible. Cuando parezca que ya les ha dado demasiado, deles más. Todos tratarán de asustarle con el fantasma del colapso económico. Pero todo eso es mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la que todos temen tanto porque no la entienden”*¹.

De allí que no deba extrañarnos que una de las consecuencias inevitables de este concepto tan *sui generis* de “elasticidad” de la economía, a la vez que un claro legado del modelo populista en América Latina, haya sido, durante un buen tiempo, la existencia de ciclos de inflación e hiperinflación, acompañados de déficits fiscales crónicos.

Habría que decir, en todo caso, que en un sentido no despreciable, el arreglo institucional del viejo populismo tuvo, a la vez, aspectos de *democratización y modernización*; lo primero, en torno a la incorporación social de los nuevos sectores populares y medios emergentes, como una de las características de la crisis oligárquica; y lo segundo, en torno al proceso de industrialización que estuvo en el centro de algunas de las experiencias más importantes del modelo nacional y popular (típicamente en Argentina, Brasil y México).

EL NUEVO POPULISMO

Queremos sostener que el nuevo populismo (neopopulismo) de nuestros días, asociado y en tensa relación con los fenómenos de democratización más recientes en América Latina, no tiene elementos ni de uno ni de otro; es decir, ni de democrati-



El arreglo institucional del viejo populismo tuvo, a la vez, aspectos de *democratización y modernización*; lo primero, en torno a la incorporación social de los nuevos sectores populares y medios emergentes, como una de las características de la crisis oligárquica; y lo segundo, en torno al proceso de industrialización.

zación ni de modernización. Es más, deseo sugerir que el neopopulismo de actual se convierte, de alguna manera, en uno de los principales obstáculos tanto en términos de la consolidación de una democracia estable como de una auténtica modernización de nuestras estructuras productivas. En algún sentido importante, el nuevo populismo es nuevo de puro viejo, pero sin las condiciones estructurantes de los años treinta y cuaren-

* Doctor en Ciencias Políticas, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

¹ Citada en Albert Hirshman, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants”, en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, New Jersey, 1979, p. 65.

ta, en torno a la crisis del predominio oligárquico y el incipiente proceso de industrialización a que diera lugar.

La primera voz de alerta en torno al resurgimiento del populismo en nuestra historia más reciente estuvo asociada a las políticas económicas adoptadas en los primeros procesos de democratización, principalmente en torno a los gobiernos de Raúl Alfonsín, Alan García y José Sarney, en Argentina, Perú y Brasil, respectivamente. En síntesis, es lo que Alejandro Foxley en algún momento llamó el “ciclo populista”: un primer año de expansión fiscal, para generar un mayor poder adquisitivo en la población, aprovechando la capacidad ociosa (real o supuesta) de la economía; un segundo año en que hay que pagar la cuenta en términos tanto de inflación como de déficit fiscal; un tercer año con crisis económica transformada en crisis social, con fuertes movilizaciones en las calles, y un cuarto año en que la crisis económica y social se convierte en crisis política (en el caso del presidente Alfonsín significó incluso una crisis constitucional en términos de una entrega anticipada del gobierno a su sucesor). Hay que decir que una de las ventajas de Chile en haber sido la última transición en América Latina, es haber aprendido, a la luz de estas experiencias de mediados de los 80, lo que no había que hacer en materia de políticas económicas.

El neopopulismo de nuestros días es más estructurado que este “ciclo populista” característico de los años ochenta, aunque contiene un paradoja: es un populismo, por así decirlo, con cierta responsabilidad fiscal, bastante alejado de los procesos de hiperinflación y déficits fiscales crónicos de los años ochenta. Debemos otorgar algún crédito a los economistas en este último aspecto, aunque siempre está por verse cómo enfrentará este nuevo populismo un ciclo económico a la baja, de “vacas flacas”, en un escenario, tanto internacional como interno, de mayores restricciones y menos holguras.

En todo caso, conviene tener presente que tanto el viejo populismo como el nuevo surgen a partir de ciertas condiciones sociales estructurantes, o al menos habilitantes, que lo hacen posible. En el caso del nuevo populismo de América Latina, en nuestra historia más reciente, surge de la extendida realidad de la pobreza, la desigualdad y la desesperanza, expresado en forma más que elocuente en aquel *graffiti* escrito en algún muro de Lima, Perú, y que nos ahorra muchos comentarios: “No más realidades, queremos promesas”. Es esta realidad de privación y exclusión, acompañada de la incapacidad de las élites tradicionales y sus instituciones para responder a las demandas sociales, lo que posibilita el surgimiento de este nuevo populismo y de su compañera de siempre, la demagogia.

Para ser justos y lograr un análisis más equilibrado, hay que reconocer que, detrás de muchas de estas experiencias a las que comúnmente nos referimos como “neopopulismo”, hay una contribución o al menos un llamado de atención, o una voz de alerta, en cuanto al énfasis en temas sociales emergentes que históri-

camente han estado muy sumergidos o camuflados, y que han llegado a ser relevados hasta llegar a constituirse en parte integrante de la agenda pública en la región. Tal es el caso, por ejemplo, de la realidad de los pueblos indígenas y de los movimientos sociales vinculados, tema que está para quedarse y que constituye otro de los aspectos de esta reacción antioligárquica y antielitista a la que nos referíamos anteriormente como uno de los aspectos del populismo latinoamericano.

DEMOCRACIA O POPULISMO

En todo caso, y es esa nuestra afirmación central, una de las características del populismo latinoamericano, tanto del viejo como del nuevo, es su marcada ambigüedad en relación con la democracia representativa como forma política de gobierno. Se podrá hablar de democracias participativas, populistas o plebiscitarias, pero en ningún caso de la forma clásica de la democracia representativa.

Es más, el populismo deja al descubierto muchas de las falencias de la democracia llamada “participativa”. Si el comunismo, a lo largo del siglo veinte, dejó al descubierto las falencias de las llamadas democracias “populares”, el populismo de nuestros días deja al descubierto las falencias de las llamadas democracias “participativas”. Estas últimas, aunque aparentemente dan cuenta de una vieja y senti-

da aspiración, como es la participación, terminan por eludir el rol central de las instituciones, y es esa, precisamente, la principal diferencia entre la democracia representativa y la llamada democracia participativa: mientras aquella consiste en el papel central de las instituciones, esta última consiste en “bypasear”, por así decirlo, las instituciones. Mucho más determinante es la identificación entre un líder y las masas, como ocurre con la democracia populista, o el gobierno por simple decreto presidencial, bajo alguna fórmula de consulta a las masas, como ocurre con la democracia plebiscitaria, todas ellas variantes de la democracia participativa.

Y es aquí, precisamente, donde encontramos el antídoto principal al populismo: en las propias instituciones. Como ha escrito Patricio Navia, “*los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas*”, o, dicho de otro modo, “*las experiencias populistas en esos países solo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, [aunque] no suficiente, para evitar la irrupción del populismo*”².

2 Patricio Navia, “Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política* de la Pontificia Universidad Católica de Chile (vol. XXIII, núm. 1, 2003), dedicada íntegramente al tema “El populismo y las democracias”.

Lo que dice Navia en relación con los partidos políticos podría aplicarse a las instituciones políticas en general: a mayor institucionalización, menor posibilidad de surgimiento o consolidación del populismo, y viceversa. El populismo actúa y florece particularmente cuando no existen mediaciones políticas y en condiciones de no institucionalización, generalmente bajo la forma de identificación de un líder personalista y una masa informe. Según Guy Hermet, uno de los principales estudiosos del populismo en América Latina, la mejor definición de este fenómeno es la que formuló, hace casi 40 años, Helio Jaguaribe, lo que tiene mucho que ver con el tema que estamos tratando:

“Típico del populismo es [...] el carácter directo de la relación entre las masas y el líder; la ausencia de mediación de los niveles intermediarios, y también el hecho de que descansa en la espera de una realización rápida de los objetivos prometidos”.

Por ello, según Hermet, el núcleo propiamente distintivo del populismo es su relación con el tiempo político en cuanto a las promesas de satisfacción inmediata de las aspiraciones y demandas del pueblo, en un contexto de “impaciencia irreflexiva”, lo que sería incompatible con los tiempos de la política (largos, por definición), producto de la complejidad del ejercicio del gobierno. Así, “el populismo mantiene con el tiempo una relación de simultaneidad, en oposición absoluta con la temporalidad normal de la política”, expresada en aquella elocuente expresión de François Mitterrand, de “dar tiempo al tiempo”. De allí la importancia de los partidos y las instituciones políticas en general, es decir, la necesidad de afianzar los necesarios niveles de mediación institucional, alejados de todo personalismo mesiánico y demagógico, respetando los ritmos inherentes al funcionamiento de la democracia, caracterizada, según el propio Hermet, “por sus procedimientos orientados hacia la deliberación, hacia la confrontación de intereses, en resumen, hacia una gestión de los conflictos escalonada en el tiempo”³.

Es interesante constatar, en todo caso, que a pesar de que detrás de muchas de las percepciones sobre carencias y frustraciones en América Latina existe un terreno propicio para el florecimiento del populismo, ellas no han conducido a involuciones autoritarias y que, antes bien, la memoria histórica relacionada con nuestra experiencia más reciente tiende a afirmar la legitimidad de los procesos democráticos. Como bien



En el caso del nuevo populismo de América Latina, en nuestra historia más reciente, surge de la extendida realidad de la pobreza, la desigualdad y la desesperanza.

señala el informe del PNUD (2004) sobre *La democracia en América Latina*, “los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras”. Según dicho informe, lo que resulta consistente con lo que ya se ha dicho, el malestar de nuestros pueblos, en nuestros días, no sería “con” la democracia, sino “en” la democracia.

Podría decirse que, porfiadamente, los pueblos se resisten a una involución autoritaria y se mantiene una no despreciable legitimidad de los procesos democráticos en la región.

Para concluir, quisiera dejar sugerida la hipótesis de que, si algo explica la estabilidad política y el “excepcionalismo” chileno, en una perspectiva comparativa, es precisamente en haber sido capaces de construir un muro de contención en relación con la tentación populista. La sólida existencia de un sistema de partidos, cuyos orígenes se remontan a la década de 1850, y la existencia de mecanismos constitucionales tales como la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de impuestos, gasto y previsión, la autonomía de la autoridad financiera en materias tan importantes como la política monetaria, tipo de cambio y tasas de interés, y los quórum especiales para ciertas reformas constitucionales y legales, nos ayudan a explicar esta realidad. ■

³ Revista de Ciencia Política citada en la nota anterior.