

# APROXIMACIÓN A LAS NOCIONES DE POPULISMO Y GOBERNABILIDAD EN LOS DISCURSOS CONTEMPORÁNEOS SOBRE AMÉRICA LATINA

YANN BASSET\*

Revisando la caja de herramientas del científico social latinoamericanista en este principio de siglo XXI, uno halla frecuentemente dos nociones pulidas (y tal vez ya bastante erosionadas) por una constante utilización. La noción de populismo, casi olvidada en los años 1980, conoció en la década siguiente y hasta la fecha una segunda juventud amparada a veces en el prefijo “neo” que, sin embargo, plantea más problemas de los que resuelve con respecto a la filiación con su antecesor. Por otra parte, la de gobernabilidad, no entraña estos problemas genealógicos, pero sí padece de la dificultad de ser empleada para aludir a una carencia supuesta, lo que hace más adecuado concentrar los esfuerzos de definición sobre su forma negativa, añadiéndole otro prefijo, privativo esta vez, para obtener la noción de ingobernabilidad.

La yuxtaposición de estas dos palabras en el título de esta compilación de trabajos no es fruto del azar, ambas comparten varios elementos que las hacen dignas de un estudio conjunto:

En primer lugar, corrieron la misma mala suerte de volverse de moda. Acuñadas en el mundo académico, se escaparon temprano de las manos de sus creadores para expandirse a sus anchas en el discurso político, y tal vez sobre todo en la prosa de las organizaciones internacionales del tipo Banco Mundial, FMI, etc. Algunos se felicitaron de esta manifestación de una inserción de la Academia en la vida de la *cit*é más profunda de lo que se lamenta a menudo. Otros se alarmaron de un peligro de deformación del discurso científico con fines variados, pero donde el rigor epistemológico no encuentra siempre su debido lugar. Como lo constataremos, es

---

\* Profesor e investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [yann.basset@uexternado.edu.co](mailto:yann.basset@uexternado.edu.co) Artículo recibido el 3 de febrero de 2006. Aprobado el 3 de Abril de 2006.

precisamente por la imprecisión de estas dos palabras que pudieron multiplicarse en los discursos políticos, aplicándose a un número cada vez mayor de fenómenos. Por lo tanto, para nosotros, no se trata de seguir la corriente de la época sino más bien de cuestionar el empleo de estas nociones. Entre las preocupaciones que jalonan los estudios aquí presentados, encontramos de hecho un interrogante acerca de la validez de las mismas para entender los procesos políticos y sociales contemporáneos de América Latina.

En segundo lugar, los temas del populismo y de la ingobernabilidad están cargados de sobreentendidos que dificultan su empleo. Ambos aluden a unos problemas de las sociedades latinoamericanas, y pretenden establecer diagnósticos al respecto. Después de varios años dominados por el discurso optimista de la “transición democrática” y su posterior “consolidación”, el éxito de estas nuevas nociones traduce un cierto desencantamiento. A pesar de las exigencias de “neutralidad” del discurso científico, el término de “neo-populismo” abarca connotaciones peyorativas, aún más que el simple “populismo” clásico, del cual Peter Worsley señalaba ya en los años 1960 que nadie reivindicaba la apelación, utilizada en cambio frecuentemente para estigmatizar a un adversario<sup>1</sup>. En cuanto a la ingobernabilidad, la alusión al retorno de la inestabilidad política en varios países

del continente es clara. Las manifestaciones de inconformidad en las sociedades latinoamericanas se vuelven cada vez más evidentes, y la utilización de este término traduce el desánimo de los comentaristas, dándole un toque de fatalidad. Estas preocupaciones acerca del rumbo de estas sociedades y de sus sistemas políticos constituyen una segunda línea de indagaciones acerca de los problemas que manifiesta el recurrir a estas nociones.

En el presente artículo, y a modo de complemento a las reflexiones planteadas en los trabajos de este número, buscaremos rastrear brevemente la historia de estas dos nociones en el contexto latinoamericano, subrayando sus encuentros y desencuentros, sus equívocos y ambigüedades. Nuestra meta es poner en evidencia algunos peligros de los cuales tenemos que guardarnos cuidadosamente a la hora de utilizarlos.

Para tal efecto, destacaremos tres registros en los discursos que utilizan estas nociones. En efecto, los discursos académicos por una parte y los discursos políticos ya mencionados no son suficientes. La revisión de la historia de estas nociones revela la existencia de un nivel intermediario que llamaremos burocrático. Designamos con esto todo el discurso de las organizaciones internacionales y de las elites burocráticas que lo transmiten, por lo general bajo la forma de recomendaciones al gobernante.

---

<sup>1</sup> Worsley (1969), p. 265.

Una vez cumplida esta tarea, y a la luz de los variados empleos contemporáneos de ambas nociones, nos preguntaremos acerca de las condiciones de su utilización desde una perspectiva académica.

## 1. LOS REGISTROS DE DISCURSO

El criterio que guía el discurso académico es la validez científica, es decir, la coherencia del razonamiento y la adecuación a la realidad social. En cambio, en el discurso político, las palabras se emplean como armas de combate cuyo criterio es la eficacia en el marco del debate político para lograr la adhesión o el rechazo. En el discurso burocrático, en fin, coexisten de manera incómoda las dos preocupaciones. El empleo de las nociones que estudiaremos obedece en este último caso a una voluntad de entender la realidad social, pero en la perspectiva de actuar sobre ella y, por ende, de justificar unas políticas públicas particulares. Para resumir, podríamos decir que el discurso académico es el de la ciencia política, el discurso político es el de la política entendida en su sentido inglés de *politics*, y el discurso burocrático, el de la política en su sentido de *policy*.

Obviamente, esta distinción debe entenderse en un sentido ideal-típico. Las tres perspectivas se mezclan muy a menudo en los discursos reales, lo que sin lugar a dudas constituye una de las mayores

dificultades a la hora de estudiar nociones como populismo e ingobernabilidad, que se caracterizan por ser empleadas en los tres registros. Es por esta razón que hemos hablado de “registros de discurso”.

El aspecto “sabio” de estas nociones les confiere una cierta eficacia en el registro político independientemente de si están empleadas correctamente o no desde la perspectiva del registro académico. A la inversa, sus constantes empleos en el discurso político son un dato que los politólogos no pueden pasar por alto. En este contexto, el registro burocrático se vuelve crucial para entender mejor los vaivenes de sus significaciones.

Examinaremos a continuación las nociones estudiadas en los tres tipos de registros de discurso.

### 1.1. El registro de discurso académico

Empezaremos por el populismo, ya que de las dos nociones, ella es la más antigua. A pesar de que este término sirvió en América Latina para caracterizar unos fenómenos políticos típicos de la región, es bueno recordar que la apelación tenía una historia previa en Rusia y en Estados Unidos. En la primera, el vocablo ruso *narodnichestvo* fue traducido en inglés por *populism* (la raíz *narod* significa a la vez pueblo y nación)<sup>2</sup>. Se trata de un movi-

<sup>2</sup> Sobre el populismo ruso, véase la síntesis histórica de Venturi, 1975.

miento político que apareció en este país en los años 1860. Los intelectuales que lo conformaron se comprometieron con la causa del campesinado recién librado por el zar de la servidumbre. Una de sus principales ideas era que Rusia podía y debía pasar directamente del feudalismo al socialismo, gracias a la transformación del modelo de la comunidad rural tradicional, el *mir*. Esta pretensión de “saltar” la “etapa capitalista” les haría entablar una dura polémica intelectual con los marxistas, que no cesaría realmente hasta la revolución de octubre. Por otra parte, los *nardoniki* fueron también hombres de acción. En los años 1870, intentaron en varias ocasiones sublevar el campesinado contra el régimen zarista, sin ningún éxito. La apatía, e incluso la hostilidad con la cual el pueblo rural respondió a estas iniciativas llevó la parte más radical del movimiento a un giro hacia el terrorismo.

Encontramos el otro antecesor histórico en los Estados Unidos de los años 1890<sup>3</sup>. En las elecciones presidenciales de 1892, el candidato James Weaver hizo tambalear el bipartidismo tradicional al obtener cerca de 10% de los votos. Su partido se llamaba “*People’s Party*”, razón por la cual sus partidarios fueron llamados “*populists*”. Los populistas estadounidenses

eran en su mayoría los *farmers*<sup>4</sup> de la región del *Middle-West*, y la irrupción de ellos en política se dio por la crisis de reconversión que atravesaba la agricultura estadounidense después de la guerra de secesión. Weaver y sus seguidores explicaban esta crisis por un complot, del cual serían parte los monopolios, particularmente las compañías financieras y de transporte, *Wall Street* y, obviamente, los dos partidos tradicionales. Para remediarlo, el programa del *People’s Party* proponía una fuerte intervención del Estado en contra de las grandes empresas. Entre las medidas defendidas, encontramos la nacionalización de los ferrocarriles, el control de los precios de transportes, la defensa de las leyes *anti-trust*, el restablecimiento del bimetalismo para facilitar el recurso al crédito, y la creación de un impuesto a la renta progresivo. El movimiento se estrelló, sin embargo, con la fuerza del bipartidismo estadounidense. En 1896, el *People’s Party* hizo una alianza con el partido demócrata y desapareció poco después del panorama político.

Por supuesto, estos dos movimientos no tienen ninguna relación sobre el plano histórico, y difieren considerablemente entre sí. Si el populismo ruso es revolucionario, el de Estados Unidos es reformista

<sup>3</sup> Sobre el *People’s Party* y el populismo estadounidense, véase Hofstadter, 1969.

<sup>4</sup> Hemos guardado la palabra inglesa que difícilmente podría ser traducida por “campesinos”, o por “terratratientes”. Se trata de pequeños emprendedores agrícolas, dueños de sus tierras, y adscritos al sistema capitalista. Sin embargo, en la época de la cual hablamos, esta clase fue duramente afectada por el desarrollo del capitalismo agro-industrial que supuso una primera reorganización del sector agrícola con el desarrollo de grandes explotaciones.

y no pretende oponerse ni a la democracia liberal, ni al capitalismo, sino únicamente corregir algunas evoluciones que percibía como perversas. El movimiento ruso no logró movilizar más allá de los sectores intelectuales y estudiantiles, y fue más bien poco apreciado por los campesinos que pretendía defender. Al contrario, el populismo estadounidense fue un verdadero movimiento de masa, en el cual ni los líderes políticos, ni los intelectuales del movimiento (muy pocos) tuvieron la iniciativa. En fin, el punto de encuentro más evidente, tal vez el único, radica en el ruralismo de ambos movimientos. La utilización de este término en el ámbito latinoamericano resulta, por lo tanto, bastante paradójica si tomamos en cuenta que los primeros fenómenos que recibieron ahí la apelación de “populismo” fueron esencialmente urbanos (el peronismo, y el gobierno de Getulio Vargas en Brasil).

La contradicción se explica cuando estudiamos la obra de los primeros teóricos del populismo latinoamericano: los sociólogos Gino Germani y Torcuato Di Tella. Germani es, por lo general, considerado como el primer teórico del populismo latinoamericano, lo cual es cierto, con la importante salvaguardia de que en su primer escrito sobre el tema, Germani no utilizó la palabra, y prefirió hablar de «movimientos nacional-populares» (Germani, 1962). Fue Di Tella quien tres años después amplió su teoría más allá de

América Latina, y habló de «populismo» (Di Tella, [1965], 1973).

La primera preocupación de Germani es entender la naturaleza del peronismo. El sociólogo italiano conocía demasiado el fascismo para aplicar tan simplemente este rótulo a los gobiernos del coronel Juan Domingo Perón, tal como se hacía a menudo en su tiempo en una perspectiva polémica. Prefirió ubicarse en el marco de las teorías desarrollistas de la época, considerando este movimiento como una «anomalía». Partió de la observación de que el peronismo ocupaba en Argentina el lugar histórico que corresponde a los socialismos en Europa. Se trató, en efecto, de un movimiento que incorporó las clases populares al sistema político del cual habían sido excluidas. Sin embargo, el autoritarismo y el protagonismo aplastante del líder alejó al peronismo del modelo socialista europeo. Germani habló, entonces, de movimientos «nacional-populares» para calificar estos fenómenos de masa que no entraban en la dicotomía europea de la izquierda y de la derecha<sup>5</sup>.

Las explicaciones que da Germani a propósito del surgimiento de estos movimientos en América Latina nos permiten entender la asimilación posterior al populismo. Considera que si bien ellos tienen una base urbana, su audiencia es producto de un éxodo rural reciente y acelerado. Estas migraciones hacia la ciudad en América Latina introdujeron lo que Germani llamó

---

<sup>5</sup> Germani, Op. cit., p. 209.

una *asincronía* con respecto al modelo europeo de desarrollo. En las clases populares urbanas, persistió la mentalidad «tradicional» del mundo rural. No pudieron ser socializadas mediante el primer sindicalismo del principio del siglo, de corte socialista o anarquista. Aparecen, entonces, unas «masas disponibles» para cualquier tipo de aventurismo autoritario.

Con el mismo esquema de pasaje acelerado de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, Di Tella generalizó el punto de vista de Germani más allá de América Latina, y rescató el término de populismo, que a partir de los casos de Rusia y América del Norte, ya se había extendido a varios movimientos en Europa del Este o el mundo recién descolonizado de África y Asia. Así, forzando un poco el rasgo, el populismo se vuelve, bajo la pluma de Di Tella, una suerte de sustituto tercermundista a un socialismo europeo idealizado.

Después de Germani y Di Tella, varios autores latinoamericanos aportaron su piedra al edificio de la teoría latinoamericana del populismo. Cardoso y Faletto, la adaptaron en el marco de la teoría de la dependencia<sup>6</sup>, y Ianni le dio un toque marxista al considerarlo como una especie de etapa sobre la vía de la formación de

las clases sociales en el continente<sup>7</sup>. En fin, en lo que constituye sin duda uno de los aportes más estimulantes a la teoría del populismo latinoamericano, Laclau le aplicó el enfoque de la teoría del discurso, despojándolo de su ropaje desarrollista<sup>8</sup>.

Así, la multiplicación de este tipo de movimientos en los años 1960 y 1970 proporcionó una fuerte audiencia a la teoría del populismo latinoamericanista que recorrió un camino propio, lejos de lo que podía acontecer con los objetos identificados por Di Tella como populismo fuera del sub-continente. Pero al final, esta expansión también contribuyó a diluir el objeto de estudio. Por ejemplo, en Chile, gobiernos tan opuestos como los de Ibáñez y Allende pudieron ser analizados con esta teoría. Por otra parte, las críticas decisivas que se hicieron al desarrollismo en las ciencias sociales de los años 1970 contribuyeron a debilitar esta teoría. En fin, la aparición de las dictaduras militares y, posteriormente, de las democracias liberales, implicó un cierto cambio de interés que condujo a un casi abandono de la idea de populismo en los años 1980. Constatando la diversidad de los fenómenos aludidos, algunos preconizaron incluso el mero abandono de la noción<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cardoso y Faletto, 1969.

<sup>7</sup> Ianni, 1973.

<sup>8</sup> A pesar de su enorme importancia, no desarrollaremos aquí la teoría de Laclau que ha sido muy bien resumida en el artículo de Moreano y Donoso sobre Ecuador en el presente volumen. Basta señalar que nuestras conclusiones comparten mucho de su perspectiva. Para profundizar, Laclau, 1978, y Laclau, 2005.

<sup>9</sup> En 1981, Margareth Canovan no escondía sus dudas frente a la extensión de utilización del término

Es en la misma época que la noción de gobernabilidad empieza a aparecer con fuerza en el contexto latinoamericano.

La palabra gobernabilidad en castellano amalgama dos nociones. La primera traduce el inglés *governance*, el francés *gouvernance*, o el italiano *governanza*<sup>10</sup>. Su empleo en esta versión es muy antiguo y remite a la Edad Media, época en que aparece como un sinónimo de gobierno. Este empleo en un contexto pre-estatal resulta muy ilustrativo. El retorno de esta noción hoy día revela en efecto su pretensión de entender la política en un marco que trasciende las fronteras del Estado.

Abandonada durante mucho tiempo, la palabra hace una reaparición en los años 1930 en el marco de las teorías de la gestión de empresa (*corporate governance*) para volver sobre el terreno político en los años 1980<sup>11</sup>. Alcántara señala varias perspectivas al respecto entre las cuales mencionaremos las siguientes<sup>12</sup>: una visión neoconservadora que se ilustrará mejor al hablar de gobernabilidad traduciendo el inglés *governability* (véase *infra*), una neoliberal que en la línea de las teorías de

Friedman argumentaban a favor de un Estado mínimo para evitar la inflación, las consecuencias del Estado de bienestar y del keynesianismo, siendo la aparición de un Estado ingobernable por el peso de sus estructuras; y una perspectiva marxista o neo-marxista heredada de los años 1970 que focalizaba su atención sobre los conflictos sociales para hacer de la ingobernabilidad una consecuencia de las contradicciones del capitalismo.

Sin embargo, como lo señala Hermet<sup>13</sup>, las dos primeras, perfectamente compatibles, no tardaron en suplantar la tercera en el contexto político de los años 1980. Argumenta que se puede encontrar incluso en muchos de los usos de la palabra «governance», un enfoque propenso a limitar la democracia y a justificar una vuelta de trueque autoritaria.

Esto se vislumbra en particular cuando gobernabilidad traduce el inglés *governability* (o el francés *gouvernabilité*), cuya frontera con la noción antes mencionada se ha vuelto bastante porosa, incluso en los idiomas que utilizan palabras distintas<sup>14</sup>.

Como bien se sabe, el retorno (o en

---

(Canovan, 1980). Roxborough, por su parte, proponía el mero abandono del concepto de populismo en el marco latinoamericano (Roxborough, 1984).

<sup>10</sup> Hermet, Badie, Birnbaum, Braud, 2005, pp. 138-139.

<sup>11</sup> En el marco de este artículo, dejaremos de lado los usos en relaciones internacionales que aparecen posteriormente con el tema de la “global governance”, o la utilización de la palabra en el marco de las instituciones supranacionales de la Unión Europea.

<sup>12</sup> Alcántara, 1995, pp. 32 y siguientes.

<sup>13</sup> Hermet, 2004.

<sup>14</sup> Hermet, Badie, Birnbaum, Braud, Op. cit., p. 137.

muchos casos el estreno) de la democracia liberal en la década 1980 fue acompañado por la crisis de la deuda y sus brotes de hiperinflación. Las esperanzas sin dudas excesivas puestas en la democracia<sup>15</sup> fueron rápidamente decepcionadas y el inconformismo social, un momento calmado, volvió a manifestarse.

Esta vez, es el sistemismo que proporcionaría el modelo ideal a la altura del cual se pretenderá analizar a las sociedades latinoamericanas<sup>16</sup>. Tal como resaltaron muchos de sus críticos, esta corriente de la ciencia política estadounidense, tuvo una fuerte tendencia a tomar las sociedades europeas y norteamericanas como modelos de un esquema de análisis complejo de variables interdependientes. Lo importante en esta maquinaria era que el juego de estas variables debía tender a una cierta estabilidad del sistema en su conjunto<sup>17</sup>. Con su inestabilidad social crónica, América Latina constituía una vez más una anomalía. En una perspectiva bastante conservadora, muchos comentaristas empezaron a utilizar el enfoque sistémico para apuntar al “exceso de demandas” dirigidas hacia el sistema por parte de la sociedad. Incapaz de satisfacer tantas reivindicaciones, a veces contradictorias, el sistema político era permanentemente amenazado por la quie-

bra. En este contexto se empezó a hablar de “ingobernabilidad” de las sociedades latinoamericanas. Tal enfoque justificaría el retroceso del Estado en provecho del mercado en la década siguiente, y ¿por qué no? una cierta vuelca del fiel de la balanza hacia una mayor autoridad en el marco de las instituciones democráticas, con una reducción de los canales de transmisión de demandas (sindicatos, movimientos sociales, etc.).

Así, paralelamente, se empezó a utilizar la palabra en un sentido más restringido, enfocado a las instituciones estatales. De la misma manera que la ingobernabilidad de las sociedades explicaba la movilización social excesiva, la ingobernabilidad institucional podía explicar la inestabilidad política. Ahí también había que buscar el defecto del sistema (institucional) que impedía la estabilidad (gubernamental). Bastaba con mirar los casos de “transiciones democráticas” exitosas (particularmente España) para encontrar el culpable: el presidencialismo latinoamericano<sup>18</sup>. Al fomentar las tentaciones autoritarias del ejecutivo y al marginar la oposición dentro de un Congreso ineficaz, el sistema presidencialista era claramente propenso a la inestabilidad política. Tal diagnóstico está en la base de toda una literatura de

<sup>15</sup> En su campaña para llegar a la Casa Rosada, el presidente Alfonsín declaraba sin la menor precaución que «con la democracia, se come, se cura, y se educa».

<sup>16</sup> Sobre el sistemismo, véase Easton, 1953.

<sup>17</sup> Alcántara subraya la filiación entre el concepto de gobernabilidad y el de estabilidad (Alcántara, Op. cit., pp. 24 y siguientes).

<sup>18</sup> Véase Linz y Valenzuela, 1994.



ingeniería institucional que propuso en su tiempo un gran número de instrumentos institucionales para “racionalizar” el Congreso, disminuir el número de partidos en su seno, consolidarlos, fomentar la disciplina parlamentaria y evitar, al mismo tiempo, las situaciones en las cuales un Presidente no puede contar con una mayoría en el Congreso para apoyar sus proyectos. Se suponía que con estas reformas, se reforzaba la capacidad de acción del gobierno, asentándolo sobre un sólido respaldo de las instituciones políticas.

Sin embargo, tanto los conservadores teóricos de la ingobernabilidad social como los “transitólogos” teóricos de la ingobernabilidad institucional pasaron por alto el hecho que los dos tipos de “crisis de gobernabilidad” pueden resultar en un diagnóstico contradictorio. Por ejemplo, el intento de consolidar un sistema partidario fuerte y eficaz (lo ideal siendo obviamente un bipartidismo de tipo anglosajón), si bien puede propiciar estabilidad gubernamental, también puede introducir una mayor distancia entre los partidos y los distintos grupos sociales y, por ende, una mayor dificultad en el tratamiento de sus demandas, con la consiguiente inconformidad social. Se sacrificaría la gobernabilidad social por la gobernabilidad institucional<sup>19</sup>.

Al final estamos desde el principio en

frente de una noción aún más floja que la de populismo.

## 1.2. El discurso burocrático

A partir de los años 1990, aparece en América Latina el llamado “consenso de Washington” que impuso no sólo un modelo económico fundamentado sobre las tesis monetaristas y neoliberales, sino también una postura política de pragmatismo y de respeto a las instituciones de la democracia liberal.

En este contexto, las instituciones internacionales y en particular el Banco Mundial van a diseñar todo un discurso con base en la noción de gobernabilidad, retomado por las elites políticas locales. Se trata, como invitan los enfoques neoconservadores y neoliberales, de justificar el «achicamiento» del Estado, y la aplicación de unas políticas presupuestaria y monetaria rigoristas. En este contexto ideológico, se entiende gobernabilidad como «calidad del gobierno», medida con los criterios del mencionado Consenso de Washington. Las tendencias autoritarias que pudieron ser observadas en los gobiernos de un Fujimori o en menor medida de un Menem, fueron pasadas por alto en nombre de la justificación de la gobernabilidad. El estilo «decisionista» analizado por Marcos Novaro se inscribe en esta perspectiva<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> El sistema de la «democracia pactada» en Bolivia a lo largo de los años 1990, ilustra muy bien esta contradicción, con los resultados que sabemos.

<sup>20</sup> Novaro, 1994.

En el sistema político, por lo tanto, la atención se concentró sobre la composición y el funcionamiento de los congresos. Se emprendieron, en el marco de la llamada «consolidación democrática», una serie de reformas encaminadas a «racionalizar» el funcionamiento del poder legislativo. Al lado de los mecanismos anti-corrupción, se diseñaron sistemas electorales que buscaban facilitar la aparición de mayorías estables, con partidos políticos sólidos que practican la democracia interna y son capaces de apoyar las reformas gubernamentales. Como lo señala Hermet, el tema de la «participación de la sociedad civil» sirvió muy a menudo de factor legitimante de todo el edificio<sup>21</sup>.

En todo caso, la preocupación que claramente resalta en el registro burocrático y que ya habíamos encontrado implícita en el registro académico es la búsqueda de estabilidad, entendida según el caso en términos políticos, económicos o sociales. La noción de gobernabilidad, sin embargo, así como las investigaciones lanzadas al respecto de ella, permiten proponer toda una serie de mecanismos complejos para mejorar el impacto de las políticas públicas.

Es en este contexto que la noción de populismo opera una especie de retorno. En 1990, Edwards y Dornbusch, autores que participaron del registro burocrático en la medida en que se implicaron en el

diseño de varios programas de reforma de las instituciones internacionales, sugirieron el camino en una conferencia titulada «Macroeconomía del populismo»<sup>22</sup>. Buscaron en este marco una definición del populismo en términos económicos, asimilándolo a la política económica practicada por los gobiernos nacional-populares de los años 1940-1960. Así, el populismo en términos económicos fue considerado como una política presupuestaria fundamentalmente perversa que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución en detrimento de la estabilidad monetaria y financiera. Se insiste sobre el carácter perverso porque los autores señalan que estas políticas se sellaron invariablemente por un rotundo fracaso, del cual las crisis de hiperinflación son las mayores pruebas.

Obviamente, ellos toman la precaución de señalar que no abordan los aspectos políticos del populismo, lo que les permite englobar los gobiernos nacional-populares y los gobiernos militares de los años 1970 en un mismo análisis en términos puramente económicos. También anticipan las críticas por conservatismo, señalando que el propósito de esta definición no es el de subrayar el acierto de las políticas conservadoras sino el de observar que el populismo así definido siempre fracasó con un alto costo para las poblaciones. No obstante la definición adoptada por los autores es tan imprecisa

<sup>21</sup> Hermet, Op. cit.

<sup>22</sup> Edwards y Dornbusch, 1992.

que resulta difícil pasar por alto que puede ser utilizada para designar toda tentativa de alejarse del Consenso de Washington. Es más, el populismo así definido se inscribe en una perspectiva normativa clara, su carácter nefasto al estar tan incrustado en su definición se vuelve la definición misma. Desde el discurso burocrático, el populismo tiene que entenderse, entonces, como toda política económica «mala», es decir, factor de inestabilidad económica y, por ende, de ingobernabilidad.

Así, la conexión entre populismo e ingobernabilidad, difícil de vislumbrar en un registro puramente académico, se vuelve evidente en el registro burocrático. Se trata de evitar el populismo para asegurar la gobernabilidad, o a la inversa, se considerará populista toda política factor de ingobernabilidad (léase inestabilidad), y/o producto de ella.

En términos políticos, por lo tanto, se podrá considerar como populista a todo movimiento que amenaza la estabilidad política. Precisamente, es la misma estabilidad que se busca en el enfoque de la consolidación democrática promovido por las instituciones internacionales. Así, los políticos que aparecen por fuera de los canales establecidos para encauzar la representación democrática (partidos y organizaciones de la «sociedad civil»), como Fujimori, Chávez, etc., o que los subvierten (Menem con el Partido Justi-

cialista) son tachados de populistas. No en vano se subrayó el carácter «antipolítico» de sus movimientos por debilitar los canales «normales» de la representación política y la organización autónoma de la sociedad civil.

Señalamos, para terminar con el registro burocrático, que la gran imprecisión de las nociones que utiliza permiten una gran laxitud. Si, como lo hemos visto, se oponen generalmente gobernabilidad y populismo, el populismo entendido en términos estrictamente políticos puede servir a la gobernabilidad en la medida en que acepta la premisa del Consenso de Washington en lo económico (casos de Fujimori y Menem). En este caso, se habla a menudo de neo-populismo.

El término neo-populismo fue introducido por Kenneth Roberts a propósito del caso de Fujimori (Roberts, [1995], 1998). Para el autor, el neo-populismo comparte las características políticas del populismo latinoamericano clásico, pero difiere de él en materia de política económica (por su aceptación del neoliberalismo). Tal concepción supone entender el populismo clásico como un conjunto de características políticas tales como un movimiento muy personalizado, potencialmente autoritario, en el cual el líder se relaciona con sus seguidores movilizándolos directamente, sin recurrir a una estructura tal como un partido<sup>23</sup>. Desde

---

<sup>23</sup> Para una interesante crítica de esta concepción en la perspectiva de la teoría clásica del populismo, véase Lynch, 1999.

entonces, la palabra neo-populismo pasó a designar todos los populismos contemporáneos, con una línea de demarcación conceptual con respecto a los populismos clásicos que cambia según los autores. Es una de las razones (véase infra) que nos llevaron en este artículo a tratar el populismo como noción genérica.

En todo caso, el fracaso de estas experiencias “neo-populistas”, que a largo plazo fueron más bien factor de ingobernabilidad, no pondrá en cuestión el diagnóstico burocrático si retomamos el esquema gobernabilidad vs. populismo, haciendo énfasis sobre lo político más bien que lo económico.

### El registro político

En fin, tenemos que analizar estas nociones en el registro del discurso político. Como lo hemos señalado, este registro se caracteriza por su funcionalidad con respecto al debate político. Es decir, los términos funcionan como marcadores que permiten la movilización para su propio campo o la estigmatización del adversario. Se emplean casi exclusivamente por sus connotaciones valorativas, sin acordar necesariamente una gran importancia por lo que denota en la realidad.

La gobernabilidad aparece, entonces, para los políticos a la vez como una exigencia y como una garantía de seriedad.

Para mejorar su imagen, un político tiene que demostrar que es capaz de asegurar la gobernabilidad. Los menos afortunados podrán en cambio intentar justificar sus fracasos por la ingobernabilidad del sistema político (ausencia de mayoría en el Congreso), o de la sociedad (exceso de movilización social).

Por otra parte, los políticos se guardarán de ser asimilados por sus adversarios al populismo, e intentarán al contrario pegar este calificativo a sus enemigos. El discurso antipopulista sugiere así que el otro es irresponsable, demagogo y que su victoria implicará una crisis de gobernabilidad<sup>24</sup>.

Podemos observar, por lo tanto, que el discurso antipopulista es un arma de las elites políticas particularmente eficaz contra los *outsiders*, obligados a demostrar su respetabilidad. La postura antipopulista tiene la ventaja de evitar el debate, apartando *a priori* al adversario del círculo de lo aceptable para confinarlo al campo de la irracionalidad.

En el caso de que el político estigmatizado logre protestar con éxito de su apegamiento a la ortodoxia económica, se podrá utilizar el término populista en su sentido político. Ahí también, los que quieran lucir más conocimientos hablarán de neo-populismo. En este caso, lo que se sugiere es que el adversario tiene credenciales dudosas en materia de democracia. Se le reprochará su autoritarismo, el ca-

<sup>24</sup> Pierre-André Taguieff hizo un excelente análisis del funcionamiento del discurso antipopulista (lo que llamamos el registro político de empleo de la noción de populismo) en el caso francés (Taguieff, 1998).

rácter personal de su movimiento o de su gobierno, su falta de respeto por la oposición, su odio al pluralismo, su rechazo a la libertad de prensa y tal vez, sobre todo, su propensión a «manipular» su auditorio con argumentos falaces.

## **2. ¿QUÉ HACER CON EL POPULISMO Y LA INGOBERNABILIDAD?**

Los tres registros de discursos estudiados nos revelan para ambas palabras varios sentidos imbricados y a menudo contradictorios. En estas condiciones, intentando ubicarnos esta vez en una perspectiva puramente académica, surgen dos tentaciones igualmente insostenibles. La primera, pragmática, consiste en descartar los términos en el registro académico como demasiado ambiguos, abandonándolos a una utilización puramente política, con la secreta esperanza de que esta sanción contribuya a deslegitimar las verdades a medias del registro burocrático. La segunda, purista, sería quedarse con las definiciones “originales” (¿pero cuáles?) de ambas, y atacar sistemáticamente los usos “malos” de estos conceptos en los otros registros.

Se deben probablemente descartar ambas soluciones porque pretenden introducir unas fronteras rígidas entre los tres discursos que hemos definido. No obstante, el hecho práctico de que este combate está perdido de antemano, tales intentos ignoran que los tres registros no son sino tres perspectivas sobre la misma

realidad, con sus legitimidades propias. Lo difícil es entendernos sobre los fenómenos de los cuales hablamos.

Así, buscaremos en adelante una aceptación científicamente válida de las nociones de populismo e ingobernabilidad que, sin embargo, tomen en cuenta la problemática de sus empleos en los otros registros. En otras palabras, sin dejarnos engañar por las lógicas de los registros burocrático y político, nos tocará dar cuenta de ellas en nuestra tentativa de elucidación.

### **2.1. Gobernabilidad e ingobernabilidad**

La noción de gobernabilidad parece la más fácil de abordar, pues su empleo se concentra esencialmente en el registro burocrático. Desde el ámbito académico, podríamos acudir a los orígenes más claros de la noción, la teoría sistémica y sus preocupaciones por la estabilidad en frente a la sobrecarga de demandas. De hecho, ya hemos visto que el tema de la estabilidad en sus diferentes componentes, es la preocupación esencial que manifiesta el registro burocrático al respecto.

Pero habría que ir un poco más allá del tema de la “sobrecarga de demanda” para poner la noción de gobernabilidad en perspectiva con respecto a la de legitimidad, también fundamental en la teoría sistémica.

Este tema de la legitimación tal vez no encontró la atención que merece en

los diferentes enfoques de la gobernabilidad. En el modelo sistémico, se supone que la legitimidad es un resultado de la acción exitosa del sistema político sobre la sociedad que lo retroalimenta. Cuando el discurso burocrático utiliza la noción de gobernabilidad, parece suponer a menudo, congruentemente con la lectura conservadora de la teoría sistémica, que la estabilidad es una condición de la gobernabilidad y la legitimidad un resultado. Sin embargo, el énfasis que el sistemismo pone sobre la interdependencia de las variables del sistema nos permite también leer la secuencia al revés. Así, la legitimidad aparece también como una condición de la gobernabilidad. El diagnóstico del discurso burocrático encaminado a “aliviar” los canales de demandas hacia el sistema político puede aparecer en este contexto muy peligroso. El populismo entendido en su perspectiva burocrática, o el clientelismo, pueden aparecer como factor de legitimación más bien que como obstáculo.

De esta manera, si queremos encontrar una utilidad a la noción de gobernabilidad desde el discurso académico, se ubicaría precisamente en recoger esta constante tensión entre estabilidad y legitimidad del sistema político (lo que implica analizarlo siempre en su relación con la sociedad). La crítica que se puede hacer del empleo del término en el registro burocrático radicaría, entonces, en una visión parcial de la gobernabilidad que privilegia el aspecto de la estabilidad, hasta terminar a veces como mero sinónimo de esta última.

La ingobernabilidad resultaría de un desequilibrio entre estabilidad y legitimidad. La búsqueda de legitimidad por el medio de la satisfacción de un gran número de demandas de la sociedad puede, tal como lo advertían los conservadores, provocar una desestabilización del sistema. Pero la voluntad de estabilizar el gobierno también puede conducir a volver el sistema ciego a las señales que se le dirigen desde la sociedad, lo que desemboca en perturbaciones no menos graves.

Esta concepción de la gobernabilidad tal vez sea más rigurosa desde el punto de vista académico, queda por saber si tendría tanto éxito en el registro burocrático. Es que un concepto entendido en términos de equilibrio entre dos extremos es quizás menos útil en términos prácticos que una noción que indica, aunque sea de manera imprecisa, un rumbo por seguir.

## 2.2. El populismo

El problema del populismo es más complicado. Como lo vimos, existió en América Latina una teoría relativamente clara del populismo que apunta hacia unos fenómenos bastante precisos. Se trata de movimientos o gobiernos autoritarios, con discursos nacionalistas, que constituyeron al mismo tiempo la primera vía de inclusión de las clases populares al sistema político, y también a un cierto reconocimiento social. Pero tal como lo constatamos, las utilizaciones que se hicieron de esta noción, tanto en el discurso burocrático

como en el discurso político a partir del final de los años 1980, la volvieron imposible de reconocer, dándole de paso la connotación peyorativa que sabemos.

Hemos visto que una solución adoptada en América Latina consiste en hablar de neo-populismo. Sin embargo, es necesario hacer la salvaguardia de que las diferencias con el populismo clásico en el sentido en que se entendió en América Latina son enormes. Además, existe un segundo problema que nos llevaría más allá del marco de este artículo, y es que este nuevo sentido que ha adquirido el “populismo” se adecua bastante bien a sus acepciones tradicionales (que es cierto, no alcanzaron el grado de coherencia de la teoría clásica del populismo en América Latina) en las otras regiones del mundo. Llegaríamos a utilizar la palabra neo-populismo en América Latina y populismo en el resto del mundo para hablar del mismo tipo de fenómeno.

Así, mirando la gran variedad de acepciones de la noción de populismo en el tiempo, en el espacio y en los varios registros de discurso, nos parece más aconsejable buscar una definición con mayor grado de generalidad de la misma. La palabra ha pasado a designar tal variedad de fenómenos a lo ancho del globo que no basta para designar con precisión lo que ha sido su objeto tradicional en el marco latinoamericano. Para conservar la coherencia de la teoría clásica, parece más adecuado conservar la apelación original de Germani y hablar de movimientos o

gobiernos nacional-populares. El populismo bien puede ser una característica de aquellos, pero no sería entonces un elemento decisivo para su definición.

Por la misma razón, tenemos que admitir que el populismo no puede designar una ideología como sistema de representaciones e interpretaciones de la realidad política. Cuando decimos que una persona es populista, no nos ubicamos en el mismo plano que si dijéramos que es socialista, nacionalista o liberal.

El enfoque de análisis del discurso, ya privilegiado por Laclau, parece el más adecuado para buscar una definición del término. En última instancia, el populismo alude a un discurso que se sustenta sobre el asentimiento supuesto del pueblo. La vaguedad de la noción de pueblo no debería asustarnos, es precisamente ella la que le confiere al discurso populista toda su eficacia en el registro político. Desde este punto de vista, y si entendemos política en su sentido de *politics*, el populismo no aparece como un discurso antipolítico sino, al contrario, como un discurso exclusivamente político. Podemos acudir al concepto de Carl Schmitt de político, y considerar el discurso populista como una manera de polarizar la escena política según una lógica binaria amigos/enemigos, los que están con el pueblo vs. los que están contra él. El contenido del discurso en términos de programa político es indiferente. Puede ser intervencionista como en el caso de los populismos clásicos de los movimientos nacional-populares,

tradición que el presidente Chávez sigue actualmente, pero puede ser también liberal en lo económico como en el caso de Fujimori.

Pero si pasamos al registro burocrático, ahí sí la palabra antipolítico se justifica (entendida esta vez en su sentido de *policy*). Como lo analiza Guy Hermet, el discurso populista se caracteriza por su ubicación en el presente, no le importa las consecuencias de sus proposiciones en el futuro, y tampoco se nutre de las experiencias del pasado (Hermet, 2001, pp. 50 y siguientes). Reclama reformas inmediatas que tienen que advenir por un simple cambio de gobierno, el derrocamiento de los enemigos del pueblo y el triunfo de sus amigos. De ahí la tendencia subrayada por varios autores a agitar la teoría del complot por parte del discurso populista, complot de las elites en contra del pueblo, que como lo veremos a continuación, puede tomar varias connotaciones según el sentido de la noción de pueblo y de su opuesto.

En esta perspectiva, uno no se extraña de la antipatía que genera el populismo en los círculos burocráticos. El registro burocrático, en efecto, pretende justificar racionalmente sus propuestas políticas en una perspectiva de mediano o largo plazo. En cambio, como pertenece estrictamente al registro político, el discurso populista no se siente sometido a tal condición. El

único criterio de validez que le importa es la voluntad del pueblo<sup>25</sup>.

Obviamente, se le podrá objetar que tal voluntad del pueblo pertenece al orden del mito. Ella puede entenderse en muchas direcciones. Si el pueblo es el electorado (el *demos* de los demócratas), el populista se apoyará sobre el resultado de las elecciones, pero el pueblo puede ser también la “opinión pública”, y en este caso, el populista opondrá el resultado de las encuestas a los gobernantes legítimamente electos. El pueblo puede designar también las clases populares en un sentido sociológico. Ahí, el discurso populista se fundamentará sobre las demandas de los más pobres en contra de los “ricos”, “burgueses”, “oligarcas”, etc. En fin, el discurso populista se puede fundamentar sobre un pueblo concebido en términos nacionales o étnicos en contra de los extranjeros, o mejor, de los nacionales que actúan a favor del extranjero (“lacayos del imperialismo” para un populismo izquierdista y tercermundista, “europeistas” o “cosmopolistas” para el populismo xenófobo de la extrema derecha europea, etc.).

Tal como lo hemos advertido, la eficacia del discurso populista radica en la posibilidad de jugar sobre la polisemia de la noción de pueblo, de ahí que resulta muy difícil refutar un discurso populista sobre su propio terreno.

<sup>25</sup> Taguieff ilustra este rasgo del discurso populista tomando de Douglas Walton la noción de “*argumentum ad populum*”. La razón única y suficiente por la cual lo que se propone en un discurso populista es acertado es que el pueblo lo quiere así (Taguieff, 2002, pp. 21-22).



El populismo así entendido tiene que ser interpretado no sólo como una retórica. Detrás de ella, podemos vislumbrar una clara lógica: el populismo actúa como un principio de legitimación política. Lo podríamos, entonces, definir como un principio de legitimación fundamentado sobre la voluntad del pueblo de manera absoluta (todo lo que quiere el pueblo tiene que ser realizado), y exclusiva (no se reconoce otro principio de legitimación).

### 2.3. Populismo, gobernabilidad y democracia

¿Cómo podemos relacionar el populismo así entendido con la democracia y con la gobernabilidad? Desde un registro burocrático, se tacha a menudo el populismo de discurso antidemocrático, o mejor, pseudo-democrático (los populistas “engañan” al pueblo). Tal argumento solo se justificaría si para empezar, fuéramos capaces de decir con precisión qué es el pueblo y, como lo señala Laclau<sup>26</sup>, la noción de pueblo es un significante flotante. Pero este problema va más allá del populismo. Después de todo, la misma democracia pretende fundamentar su legitimidad sobre la voluntad del pueblo. ¿Tendremos que concluir que el populismo se inscribe en el corazón de la democracia?

Creemos que se puede contestar por la afirmativa, pero con una importante

salvaguardia. En la democracia, el principio populista se pone en balance con la tradición liberal. El primero legitima el poder del gobierno de manera positiva, el segundo lo hace de manera negativa, oponiéndole contrapesos, obligándolo a atenerse a las normas de un Estado de derecho.

Así, el populismo es necesario a la democracia. Se aleja de ella cuando se vuelve un absoluto que pasa por alto la herencia liberal de democracia. Puede, así, justificar ciertos tipos de autoritarismos. Es exactamente el peligro que advierte Zakaria en su análisis de las “democracias iliberales” de muchos países en desarrollo<sup>27</sup>.

Podemos tener un razonamiento análogo en cuanto a las relaciones del populismo con la noción de gobernabilidad. En vez de oponerlos como lo hace el discurso burocrático, tendríamos que reconocer que el populismo es una manera de brindar legitimidad al sistema político y, por ende, gobernabilidad. Es la conclusión a la que podemos llegar sobre el caso boliviano para poner un ejemplo. Las crisis que sacudieron al país desde 1999 hasta la elección de Evo Morales, lejos de ser culpa del populismo, son las consecuencias de su fracaso en incluir a las masas populares en la vida política. Los desencuentros entre un sistema político regido por la lógica de la llamada “democracia pactada”, diseñada para evitar toda inestabilidad política, y

<sup>26</sup> Laclau, 2005, Op. cit., pp. 163 y siguientes.

<sup>27</sup> Zakaria, 2003.

una sociedad que se organizaba de manera autónoma, provocaron las crisis de legitimidad del sistema político boliviano.

El populismo hubiera podido ser un canal de legitimación (es lo que pretendió el nacionalismo revolucionario en los años 1950 en Bolivia), pero tampoco es una panacea. Tiene que haber ahí también un equilibrio, pues por su particular relación al tiempo político, el populismo puede igualmente ser factor de inestabilidad, la otra cara de la ingobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Canovan, Margaret. “Populism”. London: Junction Books, 1981.
- Cardoso, Fernando H., y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1969.
- Di Tella, Torcuato. “Populismo y reformismo”. En Germani, Gino, Di Tella, Torcuato y Ianni, Octavio. *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*. México: Era, 1973, pp. 38-82.
- Easton, David. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1953.
- Edwards, Sebastián, y Dornbusch, Rudiger. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Germani, Gino. “De la sociedad tradicional a la participación total en América Latina”. En *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 1962, pp. 195-216.
- Hermet, Guy. “Un régime à pluralisme limité? A propos de la gouvernance démocratique”. En *Revue Française de Science Politique*. Vol. 54, No. 1. Paris, febrero de 2004.
- *Les populismes dans le monde*. Paris: Fayard, 2001.
- Hermet, Guy, Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre y Braud Philippe. *Dictionnaire de la science politique*. Paris: Armand Colin, 2005.
- Hofstadter, Richard. «Estados Unidos». En Gellner, Ernest y Ionescu, Ghita. *Populismo, sus significados y características nacionales*. Buenos Aires: Amorrotru, 1969, pp. 15-38.
- Ianni, Octavio. «Populismo y relaciones de clase». En Germani, Gino, Di Tella, Torcuato y Ianni, Octavio. *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*. México: Era, 1973, pp. 83 -150.
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- *Política e ideología en la teoría marxista*. México: Siglo XXI, 1978.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994.
- Lynch, Nicolás. “Neo-populismo: un concepto vacío”. En *Socialismo y Participación*. No. 86. Lima, diciembre 1999.
- Novaro, Marcos. *Pilotos de tormenta*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1994.
- Portantiero, Juan Carlos, y de Ipola, Emilio. “Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes”. En *Nueva Sociedad*, No. 34, Caracas, enero/febrero 1978.
- Roberts, Kenneth. “El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina.

- El caso peruano”. En Moira Mackinnon, María, y Petrone, Mario Alberto. *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires: Eudeba, 1998.
- Roxborough, Ian. “Unity and diversity in Latin American history”. En *Journal of Latin American Studies*, 16, mai 1984, pp. 1-26.
- Taguieff, Pierre-André. *L'illusion populiste*. Paris: Berg, 2002.
- «Populisme et anti-populisme. Le choc des argumentations». En *Mots*, No. 55, Paris, junio de 1998.
- Venturi, Franco. *El populismo ruso*. Madrid: Alianza Universidad, 1975.
- Worsley, Peter. «El concepto de populismo». En Gellner, Ernest y Ionescu, Ghita. *Populismo, sus significados y características nacionales*. Buenos Aires: Amorrotrou, 1969, pp. 258-304.
- Zakaria, Fareed. *The future of freedom. Illiberal democracy at home and aboard*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.